Die Arbeitslosen-Versicherung in der Schweiz

Dissertation

zur Erlangung der
Würde eines Doktor der Staatswissenschaften
der philologisch-historischen Abteilung der
philosophischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

Daniel Kessler

von Basel und St. Gallen

ZÜRICH
Buchdruckerei J. Rüegg Söhne, Obere Zäune 22
1930

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544313_0092

Die Arbeitslosen-Versicherung in der Schweiz

Dissertation

zur Erlangung der
Würde eines Doktor der Staatswissenschaften
der philologisch-historischen Abteilung der
philosophischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

Daniel Kessler

von Basel und St. Gallen.

ZÜRICH
Buchdruckerei J. Rüegg Söhne, Obere Zäune 22
1930

Genehmigt von der philologisch-historischen Abteilung der philosophischen Fakultät auf Antrag der Herren Professoren Dr. F. Mangold und Dr. St. Bauer.

Basel, den 30. November 1929.

Prof. Dr. E. Dürr, Dekan.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Vorwort.

Trotzdem es in der Schweiz vor dem Weltkriege an ernsten Versuchen, die Folgen der Arbeitslosigkeit durch die Versicherung zu bekämpfen, nicht gefehlt hatte, fasste die Arbeitslosenversicherung keine Wurzeln auf breiter Grundlage. Vielfach waren es die Arbeiter selbst, die sich ablehnend verhielten. Dies trug denn auch sehr dazu bei, dass die schon früh auf eine eidgenössische Regelung gerichteten Bestrebungen zu keinem positiven Resultate führten. Erst die durch den Krieg verursachten Verhältnisse lenkten das Interesse in vermehrtem Masse auf dieses Gebiet und brachten eine Entwicklung mit sich, die eine besondere Bedeutung erlangt hat.

Die Darstellung bis zur Regelung durch das Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924 beschränkt sich lediglich auf jene Momente, die für die Gestaltung der Arbeitslosenversicherung als bestimmende Faktoren zur Geltung kamen. Die Arbeitslosenunterstützung der Jahre 1918 bis 1924 war hiefür zwar zweifellos bedeutsam. Sie bildete den Uebergang von einer in den Anfängen gebliebenen Arbeitslosenversicherung zu der in der Nachkriegszeit erfolgten Weiterbildung. Im Hinblick aber auf ihre eingehende Behandlung in einer im letzten Sommer erschienenen Dissertation*) ist sie in der vorliegenden Arbeit nur gestreift worden.

---

*) Teuscher, Hugo: Die Arbeitslosenunterstützung in der Schweiz, insbesondere während des Weltkrieges und der Nachkriegszeit. Dissertation, Universität Zürich. Lachen 1929.

ERSTES KAPITEL.

Der Stand der Arbeitslosenversicherung bei Kriegsausbruch.

I. *Wesen und Zweck der Arbeitslosenversicherung.*

Die Arbeitslosenversicherung ist ein Teil der Lohnpolitik. Sie dient der Sicherung des Einkommens im Falle der Arbeitslosigkeit. Es ist daher nicht verwunderlich, dass zuerst die Verbände der Arbeitnehmer versuchten, die Folgen der Arbeitslosigkeit durch eine Versicherung zu mildern. Damit wird aber nicht immer in erster Linie bezweckt, den Arbeitslosen vor Not zu schützen, sondern vielmehr, ihn nicht zum Lohndrücker werden zu lassen und die von der Arbeiterschaft errungenen Arbeitsbedingungen nicht zu gefährden. Durch die Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung wird die auf dem Arbeitsmarkte angebotene Ware Arbeit aufgekauft[1]) und verhindert, dass ihr Preis, d. i. der Lohn, sinkt. Der Arbeitslose wird davor geschützt, jede Arbeit annehmen zu müssen.

Anderseits ist aber nicht zu verkennen, dass der Hauptzweck dieser Einrichtung auch darin zu erblicken ist, dass dem Arbeitslosen die Mittel in die Hand gegeben werden, um für sich und die Seinen den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Dies gilt vornehmlich für die neutralen Arbeitnehmervereinigungen und auch für die Arbeitervereine wirtschaftsfriedlicher Richtung des christlich-sozialen Gewerkschaftsbundes.

Der Arbeitslosenversicherung in den Arbeitnehmervereinigungen kommt indes noch eine weitere Aufgabe zu. Wie das Unterstützungswesen in diesen Organisationen überhaupt, dient sie diesen als Werbemittel und ist in hohem Masse geeignet, den Zusammenhalt unter den Mitgliedern zu erleichtern.[2])

Die Arbeitslosenversicherung ist jedoch nicht ausschliesslich den Arbeitnehmerverbänden vorbehalten geblieben. Kantone und Gemeinden haben sich ihrer, zum Teil schon verhältnismässig früh, ebenfalls angenommen, sei es, dass sie besondere Kassen einrichteten, sei es, dass sie Institutionen dieser Art finanziell unterstützten. Der Zweck der von den öffentlichen Körperschaften ergriffenen Massnahmen ist darauf gerichtet, den Arbeitslosen materielle Hilfe zur Sicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz zuteil werden zu lassen.

---

[1]) Herkner, H.: Die Arbeiterfrage. I. Band. Berlin 1916. S. 173.

[2]) Herkner, H.: A. a. O. S. 173.

II. *Die Selbsthilfe.*[3])

Weitaus die grösste Bedeutung hat die Arbeitslosenversicherung im schweizerischen Gewerkschaftsbunde erlangt. Diesem gehörten im Jahre 1913 21 Zentral-Verbände mit insgesamt 89,398 Mitgliedern an. 11 Verbände, die eine Mitgliederzahl von 43,800 aufwiesen, hatten die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit eingeführt und wiesen Arbeitlosenunterstützung am Ort und Reiseunterstützung aus.

Auch im christlich-sozialen Gewerkschaftsbunde hatte die Arbeitslosenversicherung Eingang gefunden; ihre Bedeutung ist aber weit hinter der grossen Gruppe des Gewerkschaftsbundes zurückgeblieben. Dem christlich-sozialen Gewerkschaftsbunde gehörten im Jahre 1913 acht Verbände mit zusammen gegen 3300 Mitgliedern an; sieben mit einer Mitgliederzahl von rund 3150 hatten die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit eingeführt.

In ähnlicher Weise wie die Arbeiter waren auch die Privatangestellten vorgegangen. Die Einrichtungen blieben jedoch auf nur drei Berufsorganisationen beschränkt. Dies waren der Zeichnerverband der Ostschweiz (1913 : 965 Mitglieder), die Vereinigung der Commis in Genf (1913 : 751 Mitglieder) und der Schweiz. Kaufm. Verein (1913 : 143 Versicherte).

Eine besondere Kategorie bildeten die Vereinigungen, die ihre Unterstützungseinrichtung für den Fall der Arbeitslosigkeit in der Hauptsache auf die finanzielle Mithilfe der Arbeitgeber stützten. Sie verdanken ihr Entstehen einer Organisation der Arbeitgeberschaft: dem Hilfsfonds der Stickerei-Industrie. Dieser Fonds wurde am 27. Februar 1905 angelegt, um den unverschuldet arbeitslosen Stickereiarbeitern in der Krisenzeit beizustehen. Aus ihm wurden den Krisenkassen der Stickereiarbeiter Rückvergütungen bis zu 60 % der an Arbeitslose ausbezahlten Unterstützungen gewährt. Im Jahre 1913 waren ihm vier Zentral-Verbände mit zusammen 3278 Mitgliedern angeschlossen.

III. *Die Massnahmen der öffentlichen Körperschaften.*

a) Die Subvention der Selbsthilfe.

Von den Massnahmen einzelner Kantone und Gemeinden war für die Gestaltung der Arbeitslosenversicherung neben den kantonalen und kommunalen Arbeitslosenkassen die Subvention der Selbsthilfe von besonderer Bedeutung. Sie besteht darin, dass den Arbeitnehmervereinigungen, die die Arbeitslosenunterstützung eingeführt haben, Beihilfen aus öffentlichen Mitteln gewährt wird. Die Kantone St. Gallen, Basel-Stadt und Genf besassen gesetzliche Grundlagen[4]) hiefür. Auch Appenzell a. Rh., Zürich und Thurgau gewährten diese Beihilfe.[5]) Die erforderlichen Mittel

[3]) Hofmann, E.: Gutachten betreffend die Subventionierung der Arbeitslosenkassen durch den Bund. (Vom 16. September 1917.) S. 85 ff.

[4]) St. Gallen: Gesetz vom 19. Mai 1894; Basel-Stadt: Gesetz vom 16. Dezember 1909; Genf: Gesetz vom 11. Dezember 1909.

[5]) Appenzell A.-Rh. seit 1908, Zürich seit 1909, Thurgau seit 1911.

wurden aber in der Regel erst bei den Budgetberatungen bewilligt.

Die Zuschüsse richteten sich meist nach den von den Kassen gemachten Auszahlungen. Sie betrugen von diesen unmittelbar vor dem Kriege in den Kantonen

St. Gallen	50 %	Appenzell a. Rh.	40—50 %
Basel-Stadt	30—65 %	Zürich	3—8 %
Genf	60 %	Thurgau	25—50 %

Die Subvention des Kantons Basel-Stadt war teilweise auch nach den von den Versicherten in die Kasse wirklich einbezahlten ordentlichen Beiträgen bemessen worden. Dieser Teil betrug 20—40 % der Prämiensumme.

b) Selbständige Arbeitslosenkassen.

Unmittelbar vor dem Kriege bestanden zwei selbstständige Arbeitslosenkassen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage. Die eine, die ältere, ist die kommunale »Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit der Stadt Bern«, die andere, eine kantonale, die »Staatliche Arbeitslosenkasse des Kantons Basel-Stadt«.

Die Arbeitslosenkasse der Stadt Bern stellt den ältesten Versuch auf diesem Gebiete dar. Sie trat mit dem 1. April 1893 ins Leben. Ihr Mitgliederbestand belief sich Ende 1913 auf 684 Versicherte.[6])

Die staatliche Arbeitslosenkasse des Kantons Basel-Stadt begann ihre Tätigkeit am 1. Mai 1910. Im Jahre 1913 zählte sie 1642 Mitglieder.[7])

---

[6]) Hofmann, a. a. O. S. 52.

[7]) Hofmann, a. a. O. S. 65.

ZWEITES KAPITEL.

Die Arbeitslosenversicherung in der Kriegs- und Nachkriegszeit.

a) Die Arbeitslosenkassen.

Die Gewerkschaften hatten unmittelbar nach Kriegsausbruch einen starken Rückgang ihres Mitgliederbestandes zu verzeichnen; er betrug im Durchschnitt mehr als ein Drittel. In gleichem Masse verminderten sich auch ihre Einnahmen. Verschiedene Kassen gingen nun dazu über, die statutarischen Arbeitslosenunterstützungen nicht mehr zu gewähren. Vielfach wurden die Statuten ausser Kraft gesetzt. Der Anspruch auf die Arbeitslosenunterstützung wurde so vorübergehend ganz oder teilweise beseitigt.

Dies entspricht vollkommen der Einstellung der Gewerkschaften zum Unterstützungswesen. Die Tendenz war, mit den Mitteln möglichst schonend umzugehen, um später wieder in der Lage zu sein, den wirtschaftlichen Kampf fortzuführen.

Mit dem Eintritt besserer Verhältnisse im Frühjahr 1915 sind diese einschränkenden Massnahmen nach und nach zum grössten Teil verschwunden und wurde der statutarische Zustand wieder hergestellt.

Aber nicht nur private Kassen sahen sich veranlasst, ihre Auszahlungen einzustellen. Auch die Kasse der Stadt Bern hat nach Ausbruch des Krieges ihre Leistungen während rund 2½ Monaten sistiert. Der Zweck war, das Genussrecht auf den Winter und den Zeitpunkt, auf den infolge der Truppenentlassungen eine Verschlechterung des Arbeitsmarktes zu erwarten war, zu verschieben.

Die Verwaltung der staatlichen Arbeitslosenkasse des Kantons Basel-Stadt sah sich ebenfalls zu besonderen Massnahmen genötigt. Neben verschiedenen Erleichterungen, die den Mitgliedern zuteil wurden, ist zu erwähnen, dass die auf den 1. Oktober 1914 in Aussicht genommene Erhöhung des Taggeldes verschoben wurde.

Für die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung war der Krieg insofern ein Hemmnis, als einige Projekte auf lange Zeit hinaus zurückgestellt worden sind. In Zürich war die Errichtung einer städtischen Arbeitslosenkasse bereits definitiv beschlossen; die Einführung der Versicherung war auf den 1. August 1914 festgesetzt, infolge der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkte aber dann auf »günstigere Zeiten vertagt« worden. Auch in der Stadt St. Gallen wurde ein Projekt zu einer städtischen Arbeitslosenversicherung infolge des Kriegsausbruches nicht verwirklicht.

Anderseits aber haben die durch den Krieg herbeigeführten Verhältnisse zunächst in den Kantonen Genf und Glarus, sowie in den ostschweizerischen Kantonen mit Stickereiindustrie die Gründung von Arbeitslosenkassen veranlasst (vgl. S. 26). Insbesondere ist auch durch die starke Beanspruchung der Arbeitslosenkassen infolge des Krieges die Frage der Subventionierung im Bund und in verschiedenen Kantonen erneut aufgerollt worden.

Auch hat die Arbeitslosenversicherung mit dem in der Kriegszeit erfolgten Erstarken der dem Schweizerischen Gewerkschaftsbunde an-

gehörenden Verbände, dem Hauptträger der Arbeitslosenversicherung vor dem Kriege, eine grosse Ausdehnung in die Breite genommen (vgl. S. 26).

Entwicklung
der Arbeitslosenversicherung im Schweizerischen Gewerkschaftsbund.

Jahr	Versicherte	Ausbezahlte Arbeitslosen-Unterstützung Franken
1914	33,712	415,081
1915	41,738	357,031
1916	64,897	158,060
1917	108,485	128,986
1918	133,931	260,308
1919	162,140	750,411
1920	169,323	1,076,376
1921	124,690	3,977,483
1922	103,440	2,393,351
1923	96,967	969,178
1924	97,112	876,582

Ausserhalb dieses Verbandes nahm die Arbeitslosenversicherung ebenfalls eine grosse Ausdehnung an. Im Jahre 1914 waren in der Schweiz nur etwa 10,000 Versicherte vorhanden. Diese Zahl war bis 1924 auf rund 60,000 angewachsen. Daran nahm der christlich-soziale[8]) Gewerkschaftsbund mit etwa 9000 Mitgliedern Anteil. In dieser Organisation zeigte sich eine ähnliche Entwicklung wie im Schweizerischen Gewerkschaftsbund. Darüber orientieren die folgenden Zahlen:

Jahr	Mitglieder	Ausbezahlte Umzugs-, Reise- und Arbeitslosenunterstützung Franken
1914	1,592	17,386
1915	1,568	13,390
1916	2,705	7,291
1917	4,620	7,503
1918	8,158	32,363
1919	16,069	120,808
1920	16,677	212,111
1921	14,827	350,270
1922	12,475	219,071
1923	11,030	85,517
1924	10,211	83,446

Hiezu sei bemerkt, dass nicht alle Mitglieder des christlich-nationalen Gewerkschaftsbundes einer Arbeitslosenkasse angehören; die Zahl der Versicherten dürfte indes nie weniger als 90 % des Mitgliederbestandes betragen haben.

Zuverlässige Zahlen, aus denen die gesamte Ausdehnung der Arbeitslosenversicherung ersichtlich ist, waren lediglich für die Zeit seit

[8]) Seit 1921 christlich-*nationaler* Gewerkschaftsbund der Schweiz.

dem Jahre 1922 zu ermitteln. Die Bewegung verläuft insofern analog wie in den beiden genannten Verbänden, als sie eine fallende Tendenz aufweist.

Jahr	Anzahl der Kassen	Versicherte	Taggeld-auszahlungen Franken
1922	60	184,853	3,582,063.09
1923	59	160,177	2,082,436.39
1924	59	157,145	1,615,638.92

Es hat insofern eine Verschiebung stattgefunden, als die dem Schweizerischen Gewerkschaftsbunde angehörenden Kassen ihre dominierende Stellung einbüssten. Unmittelbar vor dem Kriege war der Gewerkschaftsbund mit einem Anteil von 80 % Träger der Versicherung, im Jahre 1924 mit einem Anteil von etwas mehr als 60 %.

Wenn auch die Arbeitslosenversicherung in den Kriegsjahren eine grosse Ausdehnung angenommen hatte, so erfasste sie, als gegen Kriegsende die ersten Anzeichen der in der Nachkriegszeit hereingebrochenen Wirtschaftskrise bemerkbar wurden, nur einen bescheidenen Prozentsatz Erwerbstätiger, die hinsichtlich der Arbeitslosigkeit nicht ohne Risiko waren. Der Bundesrat sah sich daher veranlasst, Vorkehren zu treffen, die darauf gerichtet waren, die Arbeitslosigkeit vermittelst Notstandsarbeiten und einer durchgreifenden Organisation des Arbeitsmarktes einzudämmen und, soweit dies nicht gelang, materielle Hilfe in Form der Arbeitslosenunterstützung[9]) zu gewähren. Doch nicht allein der Umstand, dass der Grossteil der Arbeitnehmer nicht gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit versichert war, sondern auch die lange Dauer der aufgetretenen Wirtschaftskrise erheischten besondere Massnahmen nach dieser Richtung hin.

Die Arbeitslosenunterstützung wurde für die in der Nachkriegszeit über unser Land hereingebrochene Wirtschaftskrise eingeführt. Sie trug den Charakter einer vorübergehenden Massnahme und erstreckte sich über die Jahre 1918—1924. Mit der fortschreitenden Besserung der Verhältnisse wurde sie nach und nach abgebaut; durch Beschluss des Bundesrates vom 2. Juni 1924 ist sie schliesslich auf den 1. Juli 1924 vollständig aufgehoben worden.

Im gesamten ist nach einer Mitteilung des eidgenössischen Arbeitsamtes an Arbeitslosenunterstützung ein Betrag von über 160 Millionen Franken ausbezahlt worden. Davon fielen zu Lasten Fr.

des Bundes zirka	71,000,000.—[10])
der Kantone und Gemeinden mindestens ebensoviel, also	71,000,000.—[11])
der Betriebsinhaber	17,500,000.—[12])
ca.	159,500,000.—

[9]) Im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Jena 1923, S. 819, wird diese Aktion fälschlicherweise als die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz dargestellt.

[10]) 70,726,088.05.

[11]) Ein genauer Betrag kann nicht angegeben werden.

[12]) Nicht inbegriffen sind die Unterstützungsbeträge, die ausschliesslich zu Lasten des Betriebsinhabers gingen. (Arbeitszeitverkürzung bis zu höchstens 40 %.)

Die Verhältnisse der Nachkriegszeit und die durch sie notwendig gewordene Arbeitslosenunterstützung als Ersatz für die unzulängliche Arbeitslosenversicherung waren zu einem guten Teile die Veranlassung dazu, dass sich die Anschauung über die Arbeitslosenversicherung allgemein änderte. Hatte diese vordem fast ausschliesslich in erster Linie den Zweck, das Angebot auf dem Arbeitsmarkte in dem Sinne zu beeinflussen, dass der Arbeitslose nicht zu Lohnunterbietungen gezwungen wurde, so ist ihr nunmehr in der Hauptsache die Aufgabe zugewiesen, die durch den Verdienstausfall aus Mangel an Arbeit entstehende Not zu lindern.

b) Die eidgenössische Subvention der Selbsthilfe.

Die vom Bunde geleistete finanzielle Beihilfe an die Arbeitslosen, denen keine Arbeit zugewiesen werden konnte, beschränkte sich nicht auf die Ausrichtung von Arbeitslosenunterstützung, sondern bestand auch darin, dass seit 1915 den Arbeitslosenkassen angesichts ihrer Leistungen im Kampfe gegen die Arbeitslosigkeit Zuschüsse gewährt wurden. Während die Unterstützung von Anfang an als eine vorübergehende Massnahme anzusehen war, stellte die Subventionierung der Arbeitslosenkassen für den Bund einen Versuch dar, sich auf dem Gebiete der Arbeitslosenfürsorge auch nach der Rückkehr zu normalen Verhältnissen zu betätigen. Diese Beihilfe bestand darin, dass den Kassen ein Viertel bis ein Drittel der Beträge, die sie jährlich als Versicherungsleistungen ihren Mitgliedern auszahlten, vergütet wurde. Die Aufwendungen hiefür betrugen bis zur definitiven Regelung:

		Fr.
in den Jahren	1915/16	212,517.—
» » »	1917/18	481,543.43
im Jahr	1919	508,112.91
» »	1920	637,160.99
» »	1921	1,822,163.05
» »	1922	1,012,300.33
» »	1923	559,427.35
» »	1924	442,256.25

Es wäre jedoch falsch, die Subventionierung der Arbeitslosenkassen durch den Bund als eine rein nur aus der Not der Kriegszeit entstandene Massnahme anzusprechen. Den unmittelbaren Anlass dazu gab zwar ein Postulat der Neutralitätskommission im Jahre 1916. Die Forderung auf Betätigung des Bundes auf diesem Gebiete aber geht bis auf den Anfang der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts zurück.[13])

---

[13]) Initiativbegehren vom 29. August 1893 betreffend »das Recht auf Arbeit«.

DRITTES KAPITEL.

Die Arbeitslosenversicherung seit dem Abbau der Arbeitslosenunterstützung.

I. Das Problem.

Die Arbeitslosenversicherung hat als Gegenstand die Arbeitslosigkeit. Ihr Zweck besteht darin, die Folgen, die sich durch den Wegfall des Arbeitseinkommens ergeben, dadurch zu mildern, dass der arbeitenden Bevölkerung im Falle von Arbeitslosigkeit auf Grund eines rechtlichen Anspruches materielle Hilfe zuteil wird.

Für den Begriff der Arbeitslosigkeit im Sinne der Sozialpolitik ist deren Ursache massgebend. Die Arbeitslosigkeit, die durch sittlichen Tiefstand, durch körperliche oder geistige Defekte bedingt oder durch Unwilligkeit hervorgerufen ist, scheidet aus. Ihre Ursache liegt in der Person des Arbeitslosen. Für die Arbeitslosenversicherung kommt lediglich die Arbeitslosigkeit in Betracht, deren Ursache ausserhalb der Person des Arbeitslosen liegt; dies ist dann der Fall, wenn keine Arbeit aufgefunden werden kann oder vorhanden ist. Wenn vorhandene Arbeitsgelegenheit nicht auffindbar ist, so ist die Organisation des Arbeitsmarktes unzulänglich; ist aber tatsächlich keine Arbeit vorhanden, so liegt Arbeitslosigkeit im engsten Sinne vor: Arbeitslosigkeit durch Arbeitsmangel.

Arbeitslosigkeit, deren Ursache innerhalb der Person des Arbeitslosen liegt, ist »subjektive« und Arbeitslosigkeit, deren Ursache ausserhalb der Person des Arbeitslosen liegt, »objektive«.[14]) Diese wird vielfach auch als »wirtschaftliche« oder »soziale«, jene als »persönliche« bezeichnet.

Die Arbeit darf aber nicht einfach mechanisch nachgewiesen werden; Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkte können nicht ohne weiteres zur Deckung gebracht werden, selbst wenn sie zahlenmässig gleich gross sind; von grosser Bedeutung ist ihr Inhalt. Man wird infolge dessen dann schon von Arbeitslosigkeit, hervorgerufen durch Arbeitsmangel, sprechen, wenn keine »angemessene« Arbeit, will heissen: keine Arbeit zu angemessenem Lohne, in angemessenem Berufe und an angemessenem Orte vorhanden ist. Als arbeitslos sind somit die Personen anzusprechen, die arbeitswillig und arbeitsfähig, in ihrer Berufsstellung als Arbeitnehmer erwerbstätig sind, zu einem gegebenen Zeitpunkt indessen keine angemessene Beschäftigung finden können.

Daraus ergibt sich, dass Voraussetzung für die Arbeitslosenversicherung ein gut funktionierender Arbeitsnachweis ist. In erster Linie muss das Augenmerk auf die Arbeitsbeschaffung durch Arbeitsvermittlung gerichtet werden. Hiezu bedarf es nicht nur einer durchgreifenden Organisation des Arbeitsmarktes, sondern es muss auch in der Arbeitsvermittlung das althergebrachte Prinzip des mechanisch-sachlichen Ausgleiches dadurch ersetzt werden, dass die persönlichen Lebensumstände und die psychologische Eignung vor allem berücksichtigt wer-

[14]) Kumpmann, K.: Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung. Tübingen 1920. S. 4 ff.

den. Die Arbeitsvermittlung muss vom organisch-persönlichen Prinzip durchdrungen sein.[15])

Die Arbeitsbeschaffung darf sich aber nicht auf die Arbeitsvermittlung beschränken. Jedes Jahr steigt zu gewissen Zeiten die Arbeitslosenziffer an. Daraus erwächst für die öffentlichen Körperschaften die Pflicht, zur Begegnung dieser Erscheinung geeignete Massnahmen vorzukehren. Vorab gilt es, Arbeitsverschiebungen vorzunehmen, d. h. die Ausführung an und für sich notwendiger Arbeiten in die Zeitabschnitte zu verlegen, auf die ein Anwachsen der Arbeitslosigkeit zu erwarten ist.

Diese Arbeiten werden vielfach als unrentabel bezeichnet,[16]) unrichtigerweise, denn es ist falsch, diese Massnahmen vom privatwirtschaftlichen Standpunkte aus zu bewerten; für sie kann nur eine Beurteilung nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten in Frage kommen.

Zu unterscheiden von diesen Arbeiten, die eine zeitliche Verschiebung erleiden, sind die eigentlichen Notstandsarbeiten. Diese werden eigens zum Zwecke der Beschäftigung arbeitsfähiger und arbeitswilliger Arbeitslosen bereitgestellt, und zwar lediglich in Zeiten ausserordentlicher wirtschaftlicher Krisen.

Die Arbeitslosenversicherung ist das letzte Glied in der Kette der Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen.

Als das Unterstützungssystem abgebaut wurde, war man sich allseits darüber klar, dass der Zeitpunkt gekommen sei, eine definitive Regelung auf dem Gebiete der Arbeitslosenunterstützung zu treffen. Es handelte sich vornehmlich um die Frage, ob die Subventionierung der Arbeitslosenkassen gesetzlich zu verankern oder ob angesichts der Verhältnisse der Kriegs- und Nachkriegszeit und gestützt auf die in diesen Jahren gemachten Erfahrungen die gesetzliche Grundlage für eine weitergehende, den Versicherungszwang enthaltende Fürsorge zu schaffen sei.

Die Frage eines eidgenössischen Versicherungszwanges ist dabei vornehmlich vom Gesichtspunkte der hiefür notwendig erscheinenden Organisationsform beurteilt worden. Im Hinblick auf die Lösungen, wie sie im Ausland bestehen, glaubte man für das Obligatorium eine Versicherungsanstalt auf öffentlich-rechtlicher Grundlage mit Monopol-Charakter errichten oder für die einzelnen Industriezweige eine Zwangsversicherung einführen zu müssen, die die Gründung entsprechender Kassen bedingt hätte. So kam man zum Schlusse, dass bei der Abneigung des Schweizervolkes gegen die Vermehrung staatlicher Anstalten an einen eidgenössischen Versicherungszwang nicht zu denken sei; aber auch die Einführung einer nach Industriegruppen gegliederten Zwangsversicherung, für die man an private, paritätisch verwaltete Kassen dachte, kam nicht ernsthaft in Frage, weil sich diesem System gegenüber Arbeitnehmer und Arbeitgeber in ihrer Mehrheit ablehnend verhielten; somit wurde von einem Versicherungszwang abgesehen.

---

[15]) Sachs, H.: Entwicklungstendenzen in der Arbeitsnachweisbewegung. Jena 1919. S. 30.

[16]) So auch Meyer: Die Notsandsarbeiten und ihre Probleme. Jena 1914. S. 24.

Bei dieser Argumentation ist verfehlt, dass der Versicherungszwang abhängig von einer Zwangsversicherung gemacht wird. Ein Zwang zum Eingehen eines Versicherungsvertrages ist durchaus möglich ohne Zwangsversicherung, also ohne Institution, bei der jeder Pflichtige ohne weiteres von Rechtswegen versichert und zu Beiträgen verpflichtet ist. Das hat die Gestaltung der Arbeitslosenversicherung in den Kantonen gezeigt, in denen das Obligatorium, d. h. der Versicherungszwang eingeführt wurde und davon Umgang genommen wurde, einer bestimmten Institution das Monopol für die Versicherung zu verleihen. Das Problem ist hier so gelöst worden, dass es dem Pflichtigen freisteht, den Versicherungsvertrag mit einer öffentlichen oder privaten Kasse, wenn diese gewisse Bedingungen erfüllt, abzuschliessen.

Angesichts der Entwicklung der Arbeitslosenversicherung und der Bedeutung, die dabei die privaten Arbeitslosenkassen als Träger der Versicherung gewonnen hatten, ist es undenkbar, dass eine Zwangsversicherung hätte eingeführt werden können. Daraus darf aber nicht abgeleitet werden, eine auf dem Versicherungszwang bestehende umfassende eidgenössische Arbeitslosenversicherung sei unmöglich.

Die endgültige Regelung der Arbeitslosenversicherung ist durch das Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung vom 17. Oktober 1924 erfolgt. Danach ist die Arbeitslosenversicherung den Kantonen, den Gemeinden und privaten Körperschaften überlassen. Der Bund beschränkt sich darauf, den von diesen errichteten Kassen Beiträge zu entrichten. Die Bedeutung dieser Regelung besteht vornehmlich darin, dass die Arbeitslosenversicherung in ihrer Leistungsfähigkeit gehoben wird.

II. Die organisatorische Grundlage.

Als es sich darum handelte, die Arbeitslosenunterstützung der Jahre 1918 bis 1924 abzulösen, haben in vermehrtem Masse auch andere Körperschaften als die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung organisiert. Neben einigen Kantonen waren es hauptsächlich Gemeinden und Betriebsinhaber, einzeln oder in Verbänden zusammengeschlossen, in Verbindung mit ihren Arbeitern, die zur Gründung neuer Kassen schritten.

Die von den Kantonen und Gemeinden errichteten Institutionen sind öffentliche Kassen, während die von Arbeitgebern und Arbeitern gegründeten Kassen gleich wie die Einrichtungen der Arbeitnehmervereinigungen privaten Charakter haben. Es sind dies paritätische Kassen, das sind Kassen, die durch Vertreter der Versicherten und der Arbeitgeber der Versicherten gemeinsam verwaltet werden und an denen die Arbeitgeber durch besondere Leistungen finanziell beteiligt sind. Diese Kassen, die öffentlichen und die paritätischen, bilden zusammen mit den ursprünglichen Kassen der Arbeitnehmervereinigungen die Träger der Arbeitslosenversicherung.

Die Grundlage ist in organisatorischer Hinsicht nicht geändert worden. Sie hat lediglich durch das Hinzutreten neuer, wenn auch zum Teil anders gearteter Kassen einen Ausbau erfahren.

Anzahl der Arbeitslosenkassen.

	Vor Erlass des B. G.	Ende 1929
a) öffentliche Kassen	19	65
b) private paritätische Kassen	4	70
c) private einseitige Kassen	36	40
	59	175

Als Versicherte kommen bei den privaten paritätischen Kassen in der Regel nur die Arbeiter derjenigen Arbeitgeber in Betracht, die Verbänden mit solchen Kassen angeschlossen sind, oder die für ihren Betrieb eine Kasse errichtet haben. Die Versicherung ist somit nach Gewerben und Industrien gegliedert, wobei aber eine Zusammenfassung aller gleichartigen Betriebe nicht immer stattfindet. Diese Gliederung wird indes durchbrochen, wenn die Arbeitgebervereinigung kein Berufsverband ist. In diesem Falle liegt eine Versicherung auf allgemeiner Grundlage mit der Einschränkung auf einen begrenzten Personenkreis vor.

Bei den privaten einseitigen Kassen ist im allgemeinen eine Gliederung nach Berufen vorhanden, teilweise ist dagegen die Versicherung ebenfalls — jedoch in geringerem Masse — auf allgemeiner Basis aufgebaut. Die Kassen sind meist Institutionen von Gewerkschaften, das sind Verbände von Arbeitnehmern, die gewöhnlich denselben Berufen angehören. Daneben aber finden sich auch andere als nach Berufsarten gesonderte Zusammenschlüsse vor.

Im allgemeinen ist somit zu sagen, dass durch die privaten paritätischen Kassen die Arbeitslosenversicherung nach Gewerben und Industrien, durch die Gewerkschaften hingegen meist nach Berufen gegliedert wird, teilweise aber auch auf eine allgemeine Grundlage gestellt ist. Bei den öffentlichen Kassen ist durchwegs eine allgemeine, aber örtlich begrenzte Grundlage vorhanden.

Es liegt auf der Hand, dass diese Verschiedenheit kein idealer Zustand ist. Ende September 1929 zählten

die öffentlichen Kassen	55 371	Mitglieder
die privaten einseitigen Kassen	177 873	»
die privaten paritätischen Kassen	57 249	»
total	290 493	Mitglieder

Da die einzelnen Berufe in bezug auf die Arbeitslosigkeit sehr verschiedene Gefahrengrade aufweisen, ist diese Gliederung für die Verteilung des Risikos von grosser Bedeutung. Dabei zeigt es sich, dass sich die privaten Vereinigungen der Versicherung der schlechten Risiken in nur sehr geringem Umfange angenommen haben. Eine durchgehende Abstufung der Gefahrengrade hätte bei den schlechten Risiken ein Missverhältnis zwischen Prämien- und Versicherungsleistung ergeben. Die Folge davon ist, dass die meisten Berufe mit grosser Arbeitslosigkeitsgefahr den öffentlichen Kassen verblieben. Aus diesem Grunde ist es geboten, dass diesen Kassen höhere Beiträge aus öffentlichen Mitteln gewährt werden, als den privaten Institutionen. (Vgl. S. 20 ff.)

Eine Abstufung des Gefahrengrades nach Berufen, Gewerben und Industrien ist charakteristisch für die auf Erwerb gerichtete Privatversicherung. Der Sozialversicherung muss eine weitgehende Solidarität zugrunde liegen. Die zweckmässigste Form für den Versicherungsträger ist hier eine allgemeine Gefahrengemeinschaft, die alle Berufe umschliesst. So wird es möglich sein, erhebliche Arbeitslosigkeit in dem einen oder andern Berufe zu tragen.

Gegen eine allgemeine Gefahrengemeinschaft wird eingewendet, sie stelle eine Ueberspannung des Solidaritätsprinzips dar. Da Beruf und persönliche Momente für den Grad der Arbeitslosigkeitsgefahr von grosser Bedeutung sind, seien in erster Linie Nutzniesser der Versicherung die Angehörigen von Berufen mit schlechtem Risiko. In diesen Berufen sei aber die Entlöhnung infolge der grossen Gefahr der Arbeitslosigkeit vielfach höher als in den Berufen, die der Arbeitslosigkeit weniger ausgesetzt sind. So ergebe sich, dass der schlechter Entlöhnte zu sehr für den besser Entlöhnten mitzutragen habe. In zweiter Linie seien es die Mindertüchtigen, die die Kasse vornehmlich in Anspruch nehmen würden. Es bedeute deshalb »eine solche Versicherung eine Besteuerung der Tüchtigen und Fleissigen zugunsten der Mindertüchtigen«.[17])

Diese Einwände haben eine gewisse Berechtigung. Es muss aber doch gesagt werden, dass die höhere Entlöhnung durch die Arbeitslosigkeit mehr als aufgehoben wird. Je stärker ein Beruf von einer jährlich regelmässig wiederkehrenden Arbeitslosigkeit betroffen wird, umso höher muss der Einheitslohn sein, damit eine Angleichung an die Entlöhnung in den Berufen ohne Saisonarbeitslosigkeit stattfindet.

Ein Jahr umfasst normalerweise ca. 2450 Arbeitsstunden. Diese Arbeitszeit verkürzt sich in den Berufen, in denen der Berufstätige im Jahr durchschnittlich 30 Tage (Beruf A) arbeitslos ist, um 240 Stunden; beträgt diese Arbeitslosigkeit 60 Tage (Beruf B), so beläuft sich die Reduktion auf 480, bei 90 Tagen Arbeitslosigkeit (Beruf C) auf 720 Stunden. Demnach beträgt die jährliche Arbeitszeit im Beruf A 2210, im Beruf B 1970 und im Beruf C 1730 Stunden.

Weist der Beruf K eine konstante Beschäftigung auf und wird der Stundenlohn darin mit k bezeichnet, so ergibt sich für eine gleich grosse Jahresentlöhnung im Berufe A (Stundenlohn = a) aus der Gleichung

$$2210 \cdot a = 2450 \cdot k$$

$$a = \frac{2450}{2210} \cdot k = \frac{2210}{2210} \cdot k + \frac{240}{2210} \cdot k$$

a muss somit um $\frac{240}{2210} \cdot k = 0{,}108 \cdot k = 10{,}8\,\%$ von k höher sein.

In gleicher Weise erhalten wir den auf k berechneten prozentualen Zusatz für die Löhne in den Berufen B und C.

Es ergibt sich somit für eine durchschnittliche Arbeitslosigkeit im Jahr

---

[17]) Moldenhauer: Internationale Fortschritte der Sozialversicherung, 1912, S. 61.

von 30 Tagen ein um 11 % höherer Stundenlohn
» 60 » » » 24 % » »
» 90 » » » 42 % » »
als in einem Beruf ohne berufsübliche Arbeitslosigkeit.

Es liegt nahe, die Löhne daraufhin zu untersuchen, ob in den Berufen mit berufsüblicher Arbeitslosigkeit die entsprechende Erhöhung vorhanden ist. Dies ist indes aus zwei Gründen nicht wohl möglich, weil erstens die für die Erfassung der Dauer der Arbeitslosigkeit erforderlichen statistischen Grundlagen gänzlich fehlen und zweitens die bei der Lohnbildung wirkenden Faktoren schlechterdings nicht auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden können.

Immerhin seien die im Kanton Basel-Stadt geltenden Löhne einiger in Privatbetrieben tätiger, gelernter Arbeiter aus Berufen mit ausgesprochener Saisonarbeitslosigkeit angeführt und die Löhne einiger in gleichen Betrieben tätiger, gelernter Arbeiter aus Berufen mit konstanter Beschäftigung zum Vergleich daneben gestellt.

Stundenlohn[18]) gelernter Arbeiter in Berufen					
mit berufsüblicher Arbeitslosigkeit		ohne berufsübliche Arbeitslosigkeit		um 11 % erhöht	
Maurer	1.70	Maschinenschlosser	1.57	1.74	
Bauschreiner	1.73	Fabrikberufsarbeit.	1.50—1.76	1.67/1.95	
Zimmerleute	1.75	Schmiede	1.66	1.84	
Bauschlosser	1.77	Schlosser	1.72	1.91	
Bauspengler	1.77	Bäcker, Konditoren	1.80	2.—	
Maler	1.87	Modellschreiner	1.83	2.03	
Gipser	1.95	Molkereiarbeiter	1.87	2.08	

Vergleicht man die um 11 % erhöhten Löhne in den Berufen ohne Saisonarbeitslosigkeit, so zeigt es sich, dass im allgemeinen diese Beträge höher sind, als die Löhne in den Berufen mit Saisonarbeitslosigkeit, d. h. aber, dass im allgemeinen in diesen Löhnen jedenfalls kein Zusatz zur Bestreitung des Lebensunterhaltes für eine im Durchschnitt 30 Tage betragende berufsübliche Arbeitslosigkeit enthalten ist; hiebei sei noch besonders auf die für den Vergleich dieser Grössen gemachte Reserve hingewiesen und betont, dass infolge der geringen Anzahl von Fällen weitergehende Schlüsse nicht zulässig sind.

Nimmt man für die Arbeitslosigkeit 30 Tage als Durchschnitt an, so ergibt sich, dass sehr oft der dauernd Beschäftigte besser gestellt ist als der der Arbeitslosigkeit stark Ausgesetzte. Immerhin kann den Verhältnissen dadurch Rechnung getragen werden, dass eine Gruppierung der Berufe nach ihren Gefahrengraden vorgenommen wird. Damit soll aber nicht nach besondern Gefahrenklassen gegliedert, sondern lediglich die Einteilung für einen abgestuften Zuschlag zur allgemeinen Prämie gemacht werden.

Es ist ferner auch sehr wohl möglich, die Personen, die sich durch ein auf persönlichen Eigenschaften beruhendes gutes Risiko auszeich-

[18]) Durchschnittslohn, bei Malern und Gipsern Minimallohn.

nen, zu berücksichtigen. Das war in England bis 1924 der Fall. Um die Wirkungen des einheitlichen Prämiensatzes abzuschwächen, konnten die versicherten Arbeiter ihre geleisteten Beiträge mit 2½ % Zins und Zinseszinsen, abzüglich der bezogenen Versicherungsbeiträge, zurückverlangen, wenn sie das 60. Altersjahr erreicht hatten. Diese Rückvergütungen, die sich in den letzten Jahren auf ganz beträchtliche Summen beliefen, wurden hauptsächlich wegen der hohen Verwaltungskosten abgeschafft.[19])

Den Verhältnissen wird wohl besser Rechnung getragen werden, wenn von einer Rückzahlung der Prämien Umgang genommen wird, dagegen dem Versicherten die Beiträge insoweit erlassen werden, als sich ein Ueberschuss seiner Leistungen über erhaltenes Arbeitslosengeld von 15 Jahresbeiträgen ergibt.

Da die organisatorische Grundlage zum grössten Teil durch private Institutionen gebildet wird, hat die öffentliche Gewalt keinen direkten Einfluss auf ihre Gestaltung. Nun beschränkt sich aber die Subventionierung aus öffentlichen Mitteln auf Kassen, die u. a. gewisse Bedingungen in bezug auf Zweck und Verwaltung erfüllen; ferner ist dort, wo ein Versicherungszwang besteht, die Pflicht nur erfüllt, wenn der Vertrag mit einer Kasse eingegangen wurde, die sich den für die Subventionierung geltenden Bedingungen unterworfen hat. Dies hat die Arbeitslosenkassen veranlasst, ihre Satzungen den eidgenössischen Vorschriften anzupassen. Auf diese Weise ist ein Unterbau entstanden, der dafür Gewähr bietet, dass die Arbeitslosenversicherung ihren Zweck richtig zu erfüllen vermag.

Die einzelnen Kassen gestehen ihren Mitgliedern einen bestimmten Rechtsanspruch auf das Arbeitslosengeld zu. Sie besitzen eine eigene Buch- und Kassenführung und haben für eine richtige Verwaltung und Verwendung der Gelder Gewähr zu bieten. Ein der Arbeitslosenversicherung fremder Zweck ist ausgeschlossen.

Das war nicht immer so. Es ist leicht zu erkennen, dass Wesen und Zweck der Arbeitslosenversicherung bedeutsame Aenderungen erfahren haben.

Bei der starken Vermehrung der Arbeitslosenkassen auf Grund der eidgenössischen Regelung der Arbeitslosenversicherung haben sich Formen ergeben, die im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit eine besondere Beachtung verdienen.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich, vornehmlich in der Ostschweiz, eine ganze Anzahl Kassen gebildet hat, deren Mitgliederzahl sehr gering, meist unter hundert ist. Es frägt sich nun, ob nicht für die Anerkennung einer Kasse eine Mindestzahl von Versicherten zu verlangen sei. Der Bundesrat erhielt die Ermächtigung, zu verfügen, dass nur Kassen mit einem bestimmten Minimum von Mitgliedern den Bundesbeitrag erhalten. Von dieser Befugnis hatte er indes anfänglich keinen Gebrauch gemacht, um die Gründung von Arbeitslosenkassen nicht zu erschweren.

---

[19]) Gsell, Emil: Die Arbeitslosenversicherung in Gross-Britannien. Dissertation. Zürich 1927.

Das Wesen der Versicherung ist darin zu erblicken, dass sich eine Vielheit von Personen zusammenschliesst, um gemeinsam die Mittel für einen gewissen Bedarf aufzubringen, der voraussichtlich eine Anzahl zum voraus im einzelnen nicht bestimmbarer Personen treffen wird.

Für die Berechnung der von ihr hiefür zu leistenden Beiträge ist vor allem von Belang, in welchem Umfange der Schaden voraussichtlich auftritt. Dieses Mass findet seinen Ausdruck in der Wesensform der gesamten für die Versicherung in Frage kommenden Masse.

Betrachtet man die Zahl der Personen, die sich zur Versicherung zusammengetan haben, so erhebt sich die Frage, inwieweit sich die Wesensform der Gesamtmasse in dieser Teilmasse wiederspiegelt. Je mehr sich die Teilmasse der Gesamtmasse nähert, um so vollkommener wird die Wesensform zum Ausdruck kommen; umgekehrt ist zu sagen, dass sie um so grösseren Abweichungen unterworfen ist, je weiter sie davon entfernt ist. Mithin wächst die Gefahr mit der Abnahme der Zahl der Versicherten, dass die auf Grund der Wesensform berechneten Prämien zur Schadendeckung nicht ausreichen.

Daraus ergibt sich die Forderung auf eine Zahl, in der das Gesetz der grossen Zahlen wirksam ist. Man kann aber darauf verzichten; nur müssen dann die Prämien im Vergleich zu den Kassenleistungen entsprechend erhöht sein, wenigstens so lange bis eine genügende Reserve vorhanden ist, um den Zufälligkeiten, denen die Kasse infolge ihres geringen Mitgliederbestandes ausgesetzt ist, wirksam begegnen zu können.

Von den Ende 1927 vom Bunde anerkannten Arbeitslosenkassen betrug die Mitgliederzahl

0—100 in 45 Kassen	301—400 in 11 Kassen
101—200 in 24 »	401—500 in 8 »
201—300 in 12 »	über 500 in 58 »

Nunmehr wird für die Anerkennung einer Kasse ein Bestand von mindestens 200 Mitgliedern gefordert; davon sind ausgenommen: 1. neugegründete Kassen für eine Uebergangszeit von zwei Jahren, 2. Kassen, deren Mitgliederzahl nur vorübergehend weniger als 200 beträgt, und 3. Kassen, deren Mitglieder sich nicht bei einer andern, allgemein zugänglichen Kasse versichern können. Den vor dem 1. Januar 1930 anerkannten Kassen mit weniger als 200 Mitgliedern ist von diesem Zeitpunkt an gerechnet ebenfalls eine Uebergangszeit von zwei Jahren zugestanden.

Eine besondere Gefahr besteht für gewisse Betriebsarbeitslosenkassen darin, dass durch ein den ganzen Betrieb treffendes Ereignis, das dessen Einstellung zur Folge hat (z. B. eine Brandkatastrophe), das gesamte Personal arbeitslos wird. Dieses Moment darf nicht ausser Acht gelassen werden. Man wird ihm dadurch begegnen können, dass vom Betrieb eine Sicherstellung für diesen Fall verlangt wird; sie soll für die Unterstützung sämtlicher Arbeiter für eine gewisse Zeit ausreichen und unter gewissen Bedingungen durch die Reserven abgelöst werden können.

Es scheint uns, dass zum mindesten dort, wo die Versicherungspflicht besteht, eine Bedingung in diesem Sinne gestellt werden sollte.

III. Die Subventionierung der Arbeitslosenkassen.

Für die Subventionierung der Arbeitslosenkassen kommen zwei verschiedene Arten in Betracht. Sie sind unter dem Namen »Genter« System und »dänisches« System bekannt und unterscheiden sich darin, dass nach dem Genter System die Zuschüsse im Verhältnis der von den Arbeitslosenkassen ausbezahlten Unterstützung bemessen werden, während beim dänischen System die finanzielle Beteiligung des Staates nach den von den Kassen vereinnahmten Beiträgen der Versicherten errechnet wird.

Die Gewährung der Beiträge an die Arbeitslosenkassen durch den Bund erfolgt in Anlehnung an das Genter System; dabei erhalten aber nicht nur die privaten, sondern auch die öffentlichen Kassen Bundeszuschüsse.

Für öffentliche und für private, von Arbeitgebern und Arbeitern gemeinsam verwaltete Kassen beträgt der Bundesbeitrag 40 %, für die übrigen Kassen 30 % der statutengemäss ausbezahlten Taggelder. Er kann von der Bundesversammlung vorübergehend um höchstens 10 % erhöht werden. Dies ist für den Fall ausserordentlicher Arbeitslosigkeit vorgesehen. Eine Herabsetzung findet statt, wenn und soweit er mit den übrigen öffentlichen Beiträgen zusammen 80 % der ausbezahlten Taggelder überschreitet. Um die Bildung angemessener Reserven zu ermöglichen, sind Ausnahmen hievon zulässig.

In Gent betrug, als dieses Zuschuss-System eingeführt wurde, der Ansatz in der Regel 50 % der gewerkschaftlichen Auszahlungen; es ist aber zu beachten, dass dort nur die Gemeinde diese Beihilfe gewährte, während in der Schweiz die Unterstützung der Arbeitslosenversicherung nicht auf einen Subvenienten beschränkt ist.

Eine höhere Subventionierung der öffentlichen Kassen wird damit gerechtfertigt, dass sie vielfach Mitglieder mit ungünstigem Versicherungsrisiko aufnehmen müssen und »neutral geleitet « werden.[20])

Der Umstand jedoch, dass eine Kasse neutral geleitet wird, bildet keinen Grund zu einer Bevorzugung. Das von 1915 bis 1924 gehandhabte Zuschuss-System (vgl. S. 11) fand zur Hauptsache Anwendung bei Gewerkschaftskassen, also bei einseitig geleiteten Kassen.[21]) Es hatte sich durchaus bewährt, was zur Folge hatte, dass es vom Bundesrate für die definitive Regelung in Vorschlag gebracht wurde.

Die Subventionierung setzt ein weitgehendes Vertrauen in das Geschäftsgebaren der Kasse voraus; man hielt sich aber für berechtigt, dieses Vertrauen auf Grund der gemachten Erfahrungen den Kassen entgegenzubringen.[21]) Somit lag kein Grund vor, als man dieses System gesetzlich festlegte, gerade die Kassen, mit denen man in der Hauptsache die guten Erfahrungen gemacht hatte, zu benachteiligen.

Im Gesetzesentwurf war übrigens eine Bevorzugung der öffentlichen Kassen nicht zum vorneherein vorgesehen; es wurde lediglich die Mög-

---

[20]) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der Arbeitslosenversicherung vom 17. September 1923. Bundesblatt Nr. 38, 75. Jahrg. S. 841.

[21]) A. a. O. (Botschaft.) S. 835.

lichkeit offen gelassen, den Ansatz für die öffentlichen Kassen jederzeit bis auf 40 % zu erhöhen.

Wesentlich anders ist das Argument zu bewerten, dass die öffentlichen Kassen vielfach gezwungen seien, Personen mit ungünstigem Versicherungsrisiko als Mitglieder aufzunehmen.

Die privaten Kassen sind Institutionen von Berufsvereinen, denen die Arbeitslosenversicherung weder der einzige, noch der hauptsächlichste Zweck ist. Für den Beitritt gelten die Aufnahmeprinzipien der Vereine. Daraus ergibt sich, dass eine private Kasse nicht für jedermann offen ist. Sie ist berechtigt, Anmeldungen abzuweisen.

Die öffentlichen Kassen sind in einer ganz andern Lage. Sie müssen sich lediglich auf gewisse Abwehrmassnahmen beschränken; diese können jedoch nur gegen Elemente wirksam sein, die überhaupt nicht in den Bereich der Arbeitslosenversicherung fallen. Sie müssen alle Personen, selbst wenn sie ein noch so ungünstiges Risiko darstellen, aufnehmen, während die privaten Kassen in ihren Entschliessungen darüber frei sind. Deshalb ist es durchaus gerechtfertigt, die öffentlichen Kassen höher zu subventionieren als die privaten.

Nun werden aber mit diesem erhöhten Zuschuss nicht nur die öffentlichen, sondern auch die paritätischen Kassen, d. h. solche Kassen, die von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemeinsam verwaltet werden, bedacht. Eine sachliche Begründung hiefür ist nicht vorhanden, da diese Kassen nicht mehr als die übrigen privaten gebunden sind. Die Motive dieser Regelung dürften politischen Charakters sein.

In diesem Zusammenhange sei auf die Lösung, die der Gesetzesentwurf des Kantons Zürich enthielt, hingewiesen. Die öffentlichen Kassen sollten auf Grund eines Ansatzes von 20 % subventioniert werden, die privaten Kassen sollten 10—20 % erhalten; Anspruch auf den Höchstsatz von 20 %, also Gleichstellung mit den öffentlichen Kassen, sollten sie haben, wenn sie dieselben Bedingungen wie diese erfüllen.

Das eidgenössische Subventionsgesetz fand erstmals für das Jahr 1925 Anwendung. Die nach ihm ausgewiesenen Beiträge beliefen sich[22])

im Jahre	auf Franken	Anzahl der subventionierten Kassen
1925	877,832	60
1926	1,455,800 (rund)	106
1927	2,054,000 (rund)	159
1928	1,822,379 (rund)	119

23 Kantone sind in derselben Weise wie der Bund vorgegangen, indem sie nach dem Genter System den Arbeitslosenkassen Beiträge gewähren. Einige tun dies schon seit langem. Andere dagegen haben durch die Krise der Kriegs- und Nachkriegszeit die Notwendigkeit erkannt, sich mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihren Folgen zu befassen; doch hatten sie vorerst eine abwartende Haltung eingenommen, um ihre Massnahmen dem eidgenössischen Recht anpassen zu können.

---

[22]) Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1927. S. 540 ff.

Eine staatliche Subvention der Arbeitslosenkassen findet statt a) auf Grund gesetzlicher Bestimmungen in den 20 Kantonen:

1. Zürich.
2. Bern.
3. Luzern
4. Uri.
5. Schwyz.
6. Glarus.
7. Zug.
8. Freiburg.
9. Solothurn.
10. Basel-Stadt.
11. Schaffhausen.
12. Appenzell A.-Rh.
13. Appenzell I.-Rh.
14. St. Gallen.
15. Graubünden.
16. Tessin.
17. Waadt.
18. Wallis.
19. Neuenburg.
20. Genf.

b) auf Grund provisorischer Massnahmen in den Kantonen:

1. Baselland. 2. Aargau. 3. Thurgau.

Die Vorarbeiten zu einer gesetzlichen Regelung sind hier im Gange.

Keine Subvention wird gewährt in den Kantonen:

1. Obwalden. 2. Nidwalden.

Die kantonalen Zuschüsse richten sich ebenfalls nach der Kassenleistung, sind in ihrer Höhe sehr verschieden und bewegen sich zwischen 10 und 45 % der ausbezahlten Taggelder. Manchmal besteht eine Abstufung, wie sie die bundesgesetzliche Regelung aufweist. Im Kanton Bern ist die Subventionierung an die Bedingung geknüpft, dass die Wohnsitzgemeinden der Versicherten ebenfalls einen Beitrag leisten. Doch abgesehen von dieser Klausel gewähren auch verschiedene Gemeinden Zuschüsse an Arbeitslosenkassen. (Vgl. S. 23—25.)

Die Leistungen der Subvenienten.[23])

Jahr	öffentl. Kassen	parität. Kassen	einseitige Kassen	insgesamt
1925	757,075.55	292,133.65	797,244.90	1,846,454.10
1926	1,033,323.59	215,518.05	1,345,980.42	2,594,822.06
1927	1,733,442.97	201,824.12	2,149,120.98	4,084,388.07

IV. Die Ausdehnung.

Mit dem Uebergang von der Arbeitslosenunterstützung zur Arbeitslosenversicherung ist insofern eine Einschränkung eingetreten, als sich der Personenkreis verengerte. In die Arbeitslosenunterstützung waren grundsätzlich alle arbeitsfähigen, mindestens 16 Jahre alten Personen, die regelmässig eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hatten, einbezogen. Abgesehen davon, dass dieser Personenkreis weitergefasst ist, als für die Arbeitslosenversicherung tunlich erscheint, hat sich vor allem dadurch eine Verminderung ergeben, dass die Arbeitslosenversicherung zum grossen Teil auf Freiwilligkeit beruht.

Die Zahl der Versicherten ist seit 1913, dem letzten Vorkriegsjahre, bis Ende September 1929 von rund 54,000 auf 290,493 gestiegen. Der Prozentsatz, der für die Arbeitslosenversicherung in Betracht kommen-

[23]) Nach Mitteilung des eidgen. Arbeitsamtes.

Die Subventionierung der Arbeitslosenkassen in den Kantonen.

Kantone	Subvention nach ausbezahltem Taggeld		anderweitige Leistungen	Leistungen der Gemeinden
	ordentliche	in Krisenzeiten		
Zürich Gs. 30. 1. 1928	25 %		Fr. 500,000.— zur Aeufnung eines Krisenfonds.	Zürich: 40 % nach Genter System. Uebernahme des Fehlbetrages der städtischen Kasse in den ersten drei Jahren. 50 % an Betriebsdefizite der Kassen bei ausserordentlicher Inanspruchnahme während drei Jahren. Ausserdem hat sich eine Anzahl anderer Gemeinden zu Beiträgen an die Arbeitslosenkassen entschlossen.
Bern Gs. 9. 5. 1926	10 %	20 %		Die Wohnsitzgemeinden haben mindestens 10 % n. G. S. zu leisten; die Regel ist 20—40 %.
Luzern Gs. 25. 11. 1929	20 %		Jährliche Einlage von Fr. 10,000. in einen Krisenfonds.	Gemeinden: mindestens 10 % n. G. S.
Uri Gs. 6. 5. 1928	20 %	30 %	Fr. 20,000.— zur Aeufnung eines Reservefonds. Uebernahme des Defizites der kantonalen Kasse.	
Schwyz V. 28. 11. 1928	20 %	bis 30 %		
Glarus Gs. 3. 5. 1925	30 % [24)]		50 % der Betriebskosten der paritätischen Kassen.	
Zug Gs. 13. 10. 1927	20 %	30 %	Uebernahme eines Defizites der kantonalen Kasse.	

Kantone	Subvention nach ausbezahltem Taggeld		Anderweitige Leistungen	Leistungen der Gemeinden
	ordentliche	in Krisenzeiten		
Freiburg Gs. 13. 11. 1928	15—30 %			
Solothurn Gs. 31. 10. 1926	25 %	25 %		
Basel-Stadt Gs. 11. 2. 1926 Gs. 27. 1. 1927	45 %		Ca. Fr. 180,000.— zur Aeufnung eines Krisenfonds, sowie eine jährliche Einlage von 3 ‰ der Jahreslohnsumme der Versicherten in diesen Fonds.	
Schaffhausen Gs. 9. 7. 1928	18—24 %	24—30 %	Fr. 2.— pro Jahr und Mitglied.	Fr. 1— pro Jahr und Mitglied.
Appenzell A.-Rh. Gs. 25. 4. 1926	25—35 %			
Appenzell I.-Rh. Gs. 27. 12. 1927	10 %			Die Armengemeinde hat 10 % n. G. S. zu leisten.
St. Gallen Gs. 17. 11. 1925	20 % öffentl. K. = 50 % [25])			St. Gallen: 15—20 % n. G. S. jährlichen Beitrag an einen Krisenfonds. Uebernahme des Defizites der städtischen Kasse. Rorschach: 15 % n. G. S. max. 2000.—. Einzelne Gemeinden subventionieren n. G. S.
Graubünden Gs. 27. 5. 1927	30—40 %		Einlage in einen Krisenfonds, soweit die Subvention unter Fr. 20,000.— bleibt.	

Kantone	Subvention nach ausbezahltem Taggeld		Anderweitige Leistungen	Leistungen der Gemeinden
	ordentliche	in Krisenzeiten		
Tessin Gs. 25. 11. 1929	10 %	bis 15 %	Einlage in einen Krisenfonds, soweit der für die Subvention bewilligte Kredit nicht verwendet wird.	
Waadt Gs. 27. 11. 1928	15—20 %	20—25 %		
Wallis Gs. 11. 1. 1928	bis 30 %		Einlage in einen Krisenfonds, soweit der für die Subvention bewilligte Kredit nicht verwendet wird.	
Neuenburg Gs. 17. 5. 1926	15—20 %			
Genf Gs. 26. 9. 1925	40 %			
Basel-Land[26])	15 %			Gemeinden: 15 %.
Aargau[27]) V. 4. 11. 1926	20 %			Zahlreiche Gemeinden subventionieren in ähnlicher Weise.
Thurgau[28])	25 %			

[24]) Die kantonale Kasse erhält mit Bundesleistung zusammen bis maximal 80 %.

[25]) Nach Abzug der Beiträge, die von andern Seiten zufliessen, sowie der Eintrittsgebühren, Mitgliederbeiträge und Fondserträgnisse des Rechnungsjahres.

[26]) Jeweilige Beschlüsse des Landrates; beschränkt auf die Arbeitslosenkassen des Verbandes der Arbeiter und Arbeitgeber der Basler Bandfabriken und der Sektion Basel des Schweizerischen Textilarbeiterverbandes.

[27]) Gültig bis 31. Dezember 1930.

[28]) Jährliche Budgetbeschlüsse.

den Bevölkerung erhöhte sich in dieser Zeit von ca. 8 auf ca. 38 %.[29]) Das ist aber bei weitem nicht genügend, so erfreulich auch eine derartige Vermehrung an sich ist.

Eine umfassende Arbeitslosenversicherung ist nur mit dem Versicherungszwange möglich. Das ist ein unumstrittener Satz, den die Erfahrung deutlich gezeigt hat.

Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung seit der eidgenössischen Regelung durch das Gesetz vom 17. Oktober 1924 zeigen folgende Zahlen. (Vgl. S. 10.)

Jahr	Anzahl der Kassen	Versicherte	Taggeldauszahlungen Franken
1925	60	149,650	2,567,752.33
1926	106	168,650	4,281,165.67
1927	159	247,147	6,084,805.62
1928	167	264,647	5,393,436.83

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund und der christlich-nationale Gewerkschaftsbund weisen folgende Reihen auf (vgl. S. 9):

	Schweizer. Gewerkschaftsbund		Christl.-nat. Gewerkschaftsbund	
Jahr	Versicherte	A'losen-U. Franken	Mitglieder	Umz.-, Reise u. A'losen-U. Franken
1925	94,800	1,225,453	9,755	105,613
1926	108,703	1,996,912	14,037	96,174
1927	120,684	3,024,240	18,093	167,644
1928	132,058	2,489,394	18,842	236,583

Wenn wir nach den Gründen forschen, die dem Versicherungsgedanken zu dieser Ausbreitung verholfen haben, so ist vorab die in der Nachkriegszeit aufgetretene grosse Arbeitslosigkeit zu nennen. Jeder Arbeitnehmer, ob er selbst von ihr betroffen oder verschont wurde, stand unmittelbar unter ihrem Eindrucke und musste die Notwendigkeit einer Vorsorge erkennen. Ein weiteres Moment bildet die Tatsache, dass in den letzten Kriegs- und ersten Nachkriegsjahren in der arbeitenden Bevölkerung politisch eine unverkennbare Linksentwicklung eingesetzt hatte. Diese fand zum Teil ihren Niederschlag darin, dass die zum Schweiz. Gewerkschaftsbunde zusammengeschlossenen Organisationen einen starken Zuwachs an Mitgliedern erhielten. Von diesen Organisationen hatten die meisten für ihre Mitglieder die obligatorische Arbeitslosenversicherung eingeführt. Ausserdem — und das fällt besonders ins Gewicht — haben verschiedene Kantone die Arbeitslosenversicherung in gewissem Umfange obligatorisch erklärt.

---

[29]) 37,9 %. — Wirtschaftliche und sozialstatistische Mitteilungen. Herausgegeben vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Bern 1929. II. Jahrg. Nr. 11, S. 351. — Der Berechnung sind die Ergebnisse der Volkszählung von 1929 zugrunde gelegt, dabei wurden diejenigen Berufsgruppen ausgeschieden, die normalerweise für die Arbeitslosenversicherung nicht in Frage kommen. — Der Berechnung des Prozentsatzes für das Jahr 1913 liegen in analoger Weise die Ergebnisse der Volkszählung von 1910 zugrunde. Es erhellt ohne weiteres, dass diesen Zahlen nur Annäherungswerte zukommen können.

Wenn nun auch davon abgesehen wurde, auf eidgenössischem Boden das Obligatorium für die Arbeitslosenversicherung einzuführen, so ist damit nicht präjudiziert, dass ausschliesslich das Prinzip der Freiwilligkeit gelten muss.

Durch Art. 34 der Bundesverfassung ist dem Bund das Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet des Gewerbewesens eingeräumt. Nach allgemeiner Auffassung gehören hiezu auch Vorschriften über den Schutz des Gewerbes, des beruflichen Bildungswesens und den Schutz der Arbeiter und Angestellten, somit auch über die Arbeitslosenfürsorge. (Vgl. S. 58 ff.) Das ausschliessliche Recht, in dieser Materie zu legiferien, ist ihm aber nicht zugestanden. Somit sind die Kantone, soweit nicht imperative Bestimmungen der Bundesgesetzgebung vorhanden sind, durchaus kompetent, diese Frage für ihr Gebiet nach eigenem Willen zu regeln. So haben denn auch verschiedene Kantone einen Versicherungszwang eingeführt.

In bezug auf die Verpflichtung zur Arbeitslosenversicherung können wir unterscheiden:

a) Kantone mit einem umfassenden Versicherungszwang;
b) Kantone mit einem beschränkten Versicherungszwang;
c) Kantone mit einem bedingten Gemeinde-Versicherungszwang;[30])
d) Kantone ohne jeden Versicherungszwang.

Es besteht:[31])

a) ein umfassender Versicherungszwang in den Kantonen

1. Solothurn	mit ca.	30,700	}	unselbständig Erwerbenden in den für die Arbeitslosen - Versicherung hauptsächlich in Betracht fallenden Berufsgruppen
2. Basel-Stadt	» »	40,300		
3. Neuenburg	» »	33,500		
4. Schaffhausen	» »	10,900		
	total ca.	115,400		

b) ein beschränkter Versicherungszwang in den Kantonen

1. Glarus	mit ca.	10,800	}	unselbständig Erwerbenden in den für die Arbeitslosen - Versicherung hauptsächlich in Betracht fallenden Berufsgruppen
2. Zug	» »	6,700		
3. Uri	» »	3,300		
	total ca.	20,800		

c) ein bedingter Gemeinde-Versicherungszwang in den Kantonen

1. Zürich	mit ca.	143,100	}	unselbständig Erwerbenden in den für die Arbeitslosen - Versicherung hauptsächlich in Betracht fallenden Berufsgruppen
2. Appenzell A.-Rh.	» »	12,000		
3. St. Gallen	» »	63,900		
4. Wallis	» »	10,900		
5. Waadt	» »	51,500		
6. Freiburg	» »	15,000		
7. Luzern	» »	26,100		
8. Tessin	» »	23,200		
	total ca.	344,800		

[30]) Den Gemeinden ist die Möglichkeit gegeben, für ihr Gebiet das Obligatorium zu erklären.

[31]) Mitte Januar 1930.

d) keinerlei Zwang in den übrigen Kantonen mit insgesamt ca. 284,600 unselbständig Erwerbstätigen in diesen Berufsgruppen.

Im Kanton Baselland ist ein den umfassenden Versicherungszwang enthaltendes Gesetz vom Landrate bereits angenommen worden; es ist indes noch dem Volke zur Abstimmung vorzulegen.

Ausser der durch Kantone und Gemeinden aufgestellten Pflicht zur Versicherung kann insofern auch ein Zwang bestehen, als die Versicherung ein Bestandteil des Dienstverhältnisses ist. Das trifft dort zu, wo Betriebsarbeitslosenkassen vorhanden sind. Auch ist in vielen Fällen die Zugehörigkeit zu einem Berufsverein mit der Versicherungspflicht verbunden. Anderseits aber ist zu betonen, dass nicht überall die Gelegenheit geboten ist, einer Arbeitslosenkasse beizutreten.

Das Obligatorium, wie es in einzelnen Kantonen und Gemeinden besteht, erfasst selbstverständlich nicht die gesamte Bevölkerung. So liegt es schon in der Natur der Sache, dass die nicht erwerbstätigen Personen ausser Betracht fallen. Ferner werden die selbständig Erwerbenden nicht erfasst, denn die charakteristische Unterlage für die Arbeitslosenversicherung ist und bleibt die Stellenlosigkeit.[32])

Nach Bundesrecht können zwar auch selbständig Erwerbende in die Versicherung aufgenommen werden, sofern ihre Beschäftigung derjenigen der unselbständigen Arbeitnehmer verwandt und die Voraussetzung der Bezugsberechtigung feststellbar ist.

Für die Abgrenzung des Kreises der Pflichtigen sind zwei grundsätzlich verschiedene Wege eingeschlagen worden. Während im einen Falle, der durch einen umfassenden Zwang gekennzeichnet ist, der Versicherungspflicht zum grössten Teile alle die Personen unterworfen wurden, für die ein Risiko, arbeitslos zu werden, tatsächlich besteht, und die im allgemeinen nicht imstande sind, die Folgen der Arbeitslosigkeit aus eigener Kraft zu tragen, hat man sich im andern Falle mit einem beschränkten Versicherungszwang begnügt, indem aus dieser Masse lediglich die in dem eidgenössischen Fabrikgesetz unterstellten Betrieben beschäftigten Arbeiter herausgegriffen wurden.

Beim umfassenden Versicherungszwang sind der Pflicht grundsätzlich alle arbeitsfähigen, unselbständig erwerbstätigen Personen unterstellt, die mindestens 16 Jahre alt sind, wobei aber im Kanton Neuenburg die über 60 Jahre alten, im Kanton Solothurn die über 65 Jahre alten Personen nicht in Betracht kommen.

Die Feststezung einer untern Altersgrenze ist eine Massnahme vorwiegend praktischer Natur. Sie ist durch das eidgenössische Gesetz vorgeschrieben. Bei konsequenter Durchführung des Obligatoriums müsste die Regelung so getroffen werden, dass der Versicherungszwang mit dem Eintritt in das Erwerbsleben beginnt. Gegen einen unter das 16. Altersjahr vorgeschobenen Beginn kann eingewendet werden, dass bei sehr frühem Eintritt des Schadenfalles der Bezug des Arbeitslosengeldes geeignet ist, einen ungünstigen Einfluss auf die jugendlichen Bezüger auszuüben. Es ist zu befürchten, dass die mühelose Erlangung des anstelle des Arbeitslohnes tretenden Arbeitslosengel-

[32]) Schanz, G.: Zur Frage der Arbeitslosenversicherung. Bamberg 1895. S. 153.

des mitunter eine richtige Einschätzung der Arbeit nicht aufkommen lässt. Das ist ein Argument, das nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen ist. Es verdient um so mehr Beachtung, als die Versicherung vor der festgesetzten Grenze in den wenigsten Fällen eine Notwendigkeit sein dürfte. Im Falle der Arbeitslosigkeit werden diese Jugendlichen kaum in Not geraten, da sie von ihren Eltern unterhalten werden. Ihr Verdienst ist auch mehr nur eine Beihilfe als die Grundlage für den Unterhalt einer Familie.

England z. B. kennt ebenfalls die untere Altersgrenze von 16 Jahren. Wiederholt ist dort angeregt worden, die Versicherung auf die Vierzehn- und Fünfzehnjährigen auszudehnen.[33]) Diese Aenderung ist jedoch nicht vorgenommen worden.

In Deutschland ist die Beschäftigung massgebend; eine untere Grenze ist dadurch gegeben, dass Versicherungsfreiheit besteht, so lange der Arbeitnehmer noch volksschulpflichtig ist.

Die Arbeitslosigkeit im hohen Alter ist sehr oft bedingt oder wesentlich mitbedingt durch Momente, die in der Person des Arbeitslosen liegen. Für diese Fälle hat nicht die Arbeitslosenversicherung einzutreten, sondern ein anderer Zweig der sozialen Fürsorge. Wenn aber solche Institutionen fehlen oder Leistungen aufweisen, die geringer als das Arbeitslosengeld sind, so liegt die Gefahr nahe, dass solche Fälle fälschlicherweise der Arbeitslosenversicherung verbleiben. Dem kann durch die Festsetzung einer obern Altersgrenze in gewissem Umfange vorgebeugt werden, denn dadurch wird die Versicherung ohne weiteres von den ausserhalb dieser Grenze liegenden Fällen frei.

So gut aber zum Teil Arbeitsunfähigkeit schon vor dieser Grenze eintritt, so gut reicht die Arbeitsfähigkeit zum Teil darüber hinaus. Die Erreichung einer Altersgrenze ist daher kein Kriterium zur Feststellung tatsächlicher Versicherungsuntauglichkeit, sondern lediglich ein Mittel, um zu verhindern, dass die Arbeitslosenversicherung einen ihr fremden Zweck erfüllt.

Gewisse Beschäftigungen und soziale Kategorien sind indes vom Versicherungszwang ausgenommen. Diese Ausnahmen lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen. Für die erste sind sozialpolitische, für die zweite versicherungstechnische Gründe massgebend, während für die dritte Gruppe rein politische Erwägungen bestimmend sind.

Zur ersten Gruppe gehören einmal die Beschäftigungen, in denen das Risiko der Arbeitslosigkeit gar nicht oder nur in sehr geringem Masse vorhanden ist. Ein sozialpolitischer Grund, diese Beschäftigungen in die Arbeitslosenversicherung einzubeziehen, liegt nicht vor. Man könnte sich höchstens fragen, ob es nicht gerechtfertigt sei, diese, in besonders günstiger Lage befindlichen Arbeitnehmer zur Kostentragung herbeizuziehen. Wenngleich in der Sozialversicherung eine weitgehende Solidarität bestehen muss (vgl. S. 16), ist diese Frage doch zu verneinen. Hiefür den Beitritt zu einer Versicherung gegen einen Schaden zu verlangen, der zum vorneherein ausgeschlossen ist, geht schlechterdings nicht an; daher ist das festangestellte Personal der Bundes-, Kantons- und Gemeindebetriebe und -Verwaltungen ausgenommen.

[33]) Gsell, Emil: A. a. O. S. 36.

In den Kantonen Solothurn und Neuenburg ist auch das Personal der staatlich konzessionierten Transportanstalten befreit. Dies ist damit begründet, dass den Beliehenen durch die Konzession nicht nur ein besonderes Recht eingeräumt, sondern auch eine Pflicht zum Betrieb der Unternehmung überbunden ist. Dadurch ist dem Betrieb dieser Unternehmungen eine gewissen Konstanz gegeben, durch die Personalentlassungen in grösserem Umfange ausgeschaltet werden. Dies trifft auch — wenn auch aus andern Gründen — für die lebenswichtigen Betriebe zu und ist der Grund für die Befreiung des darin beschäftigten Personals. Im Kanton Solothurn sind denn auch die Arbeiter und Angestellten der Elektrizitäts- und Gasversorgung ebenfalls ausgenommen.

Auch die häuslichen Dienstboten sind befreit. Der Arbeitsmarkt ist für diese Berufe so günstig gestaltet, dass darin kaum Arbeitslosigkeit eintrifft, die eine besondere Fürsorge rechtfertigt.

Dann gehören diesen Gruppen die Personen an, die die Folgen der Arbeitslosigkeit aus eigener Kraft zu tragen vermögen. Die Arbeitslosenversicherung als Bestandteil der Sozialversicherung ist darauf gerichtet, den Arbeitslohn zu ergänzen. Ihr ist als öffentlich-rechtliche Fürsorge dort eine Grenze gesetzt, wo die wirtschaftliche Kraft des Einzelnen so gross ist, dass es keiner fremden Hilfe bedarf. Dies ist bei höheren Einkommen der Fall. Aber auch bei Vermögensbesitz kann dies eintreffen. Deshalb sind von der Versicherungspflicht befreit die Personen:

in den Kantonen	mit einem jährlichen Einkommen von über	mit einem Vermögen von über
Solothurn	5000[34])	keine Befreiung
	4000[35])	keine Befreiung
Basel-Stadt	6000	keine Befreiung
Neuenburg	6000	40,000
Zug	6000	40,000
Uri	4000	20,000

Ferner sind auch die Lehrlinge der Versicherungspflicht nicht unterstellt. Beim Lehrverhältnis ist nicht der Erwerbszweck massgebend, sondern die Anlernung eines Berufes. Ausserdem wird das Lehrverhältnis in der Regel von eintretendem Arbeitsmangel nicht berührt. Wird es jedoch, z. B. durch den Konkurs des Lehrmeisters, gelöst, so ist die Ausrichtung einer Entschädigung an den Lehrling kein taugliches Mittel, die eingetretenen Folgen zu mildern. Eine wesentlich andere Frage ist es, wenn Arbeitslosigkeit, die nach Beendigung des Lehrverhältnisses unmittelbar im Anschluss an dieses eintritt, in Betracht gezogen wird. Die Schwierigkeit liegt vornehmlich darin, dass dem Lehrling, weil das Entgelt für seine Dienstleistung meist sehr gering ist, keine Prämienzahlung auferlegt werden kann. Im Kanton Solothurn sind die Lehrlinge, die mehr als Fr. 600.— im Jahr als Lohn erhalten, der Versicherungspflicht unterworfen. Damit wird erreicht, dass in der Regel in den ersten Lehrjahren keine Verpflichtung zur Versicherung be-

[34]) Männliche Personen.

[35]) Weibliche Personen.

steht, diese aber gegen Ende des Lehrverhältnisses einsetzt, so dass nach dessen Beendigung der junge Geselle grundsätzlich bezugsberechtigt ist.

In Deutschland sind die Lehrlinge in den ersten Jahren der Versicherungspflicht nicht unterworfen; die Versicherungsfreiheit erlischt zwölf Monate vor dem Tage, an dem das Lehrverhältnis durch Zeitablauf endet.

Zur zweiten Gruppe gehören die Beschäftigungen, deren Einbeziehung in die Versicherung zu grosse Schwierigkeiten in versicherungstechnischer Hinsicht bereitet. Das ist bei den landwirtschaftlichen Arbeitern der Fall. Die Hauptschwierigkeit bietet die Kontrolle der Arbeitslosigkeit. Ohne genügende Kontrolle ist eine richtig funktionierende Arbeitslosenversicherung nicht denkbar. Ausserdem sind die Verhältnisse in diesem Berufe so gestaltet, dass sich schon bei der Erfassung der einzelnen Personen erhebliche Schwierigkeiten ergeben. Wird man lediglich die Arbeiter berücksichtigen müssen, die nur Lohnempfänger sind, oder ist die Versicherung auch auf Personen auszudehnen, die, soweit sie nicht als Arbeitnehmer tätig sind, eigenes Land bebauen und auf solche, die in der Hauptsache selbständig sind, aber auch für fremde Rechnung arbeiten?

Ausgenommen sind auch die ähnlichen Beschäftigungen in der Forstwirtschaft, im Garten- und im Weinbau etc.

Eine besondere Bedeutung kommt der Heimarbeit zu. Diese ist im Kanton Basel-Stadt gänzlich, im Kanton Solothurn teilweise, nämlich dann, wenn sie keine regelmässige ist, von der Versicherungspflicht befreit, während sie im Kanton Neuenburg einbezogen ist.

Der Heimarbeiter ist der Arbeitslosigkeit nicht minder ausgesetzt als der Fabrikarbeiter. Vom sozialpolitischen Gesichtspunkt aus betrachtet, sollte er daher nicht von der Versicherungspflicht ausgenommen sein. Dies um so weniger, als sein Verdienst oft nicht die Höhe des Arbeitslohnes erreicht, den der Fabrikarbeiter bezieht, und er infolgedessen noch weniger imstande ist, selber für arbeitslose Tage vorzusorgen.

Die Verhältnisse liegen aber zum Teil ähnlich wie bei den landwirtschaftlichen Arbeitern. In gewissen Berufen ist der Heimarbeiter nicht nur für fremde Rechnung tätig, sondern arbeitet auch vielfach selbständig. Das ist zum Beispiel bei den Schneidern der Fall; anderseits kommt es vor, dass der kleine Meister sehr oft auch als Heimarbeiter tätig ist.

Die Ueberwindung der sich dadurch ergebenden Schwierigkeiten mag nicht unmöglich sein; viel schwerer fällt ins Gewicht, dass die für eine Arbeitslosenversicherung unerlässliche Kontrolle nicht überall ausgeübt werden kann. Dieses Moment ist vor allem der Grund, dass die Heimarbeit nicht allgemein dem Versicherungszwang unterstellt ist.

Bei der Frage der Einbeziehung der Heimarbeit sind vor allem die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen, sowie die Beschäftigungsweise und die Art der Arbeitsvergebung. Auf keinen Fall kann die Versicherung einer weitgehenden Mitwirkung der Arbeitgeber entraten. Grundsätzlich wird die Beschäftigung nur insoweit dem Zwange

unterworfen werden können, als sie regelmässig und die Hauptquelle für den Unterhalt ist.

In Deutschland sind für Heimarbeiter Lohnbücher oder Arbeitszettel vorgeschrieben, in die die Arbeitgeber die Art der Arbeit, ihren Umfang (auch Datum der Ausgabe und der Rücklieferung) und die dafür festgesetzten Löhne und Preise eintragen. Die Erfahrung hat dort gezeigt, dass der Einbezug der Heimarbeit in die Versicherung eine eingehende Kontrolle erfordert, für die möglichst zahlreiche Hausbesuche unumgänglich sind.[36])

Zu den wegen ihrer Unbeständigkeit zur Versicherung vollends ungeeigneten Berufen sind die Dienstmänner, Hausierer und Provisionsreisenden zu zählen, ferner die Fischer, Schiffer und Wanderarbeiter, sowie die Angehörigen liberaler Berufe. Jegliche Kontrolle der Arbeitslosigkeit ist hier ausgeschlossen. Deshalb sind auch diese Berufe dem Obligatorium nicht unterstellt worden.

Die dritte Gruppe umfasst die Personen, die in ausländischen öffentlichen Verwaltungen tätig sind. Diese Ausnahme macht der Kanton Basel-Stadt. Die Auffassung geht dahin, dass im Falle der Arbeitslosigkeit in erster Linie der Staat zu sorgen hat, in dessen Dienste sie gestanden haben. Zieht man in Betracht, dass die Arbeitslosenversicherung beträchtliche Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln erhält, so ergibt sich ohne weiteres, dass sie für diese Fälle nicht in Frage kommt.

Der beschränkte Versicherungszwang in den Kantonen Glarus, Zug und Uri ist keine Grundlage für eine umfassende Versicherung. Die dem Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken unterstellten Betriebe sind:

a) Industrielle Anstalten, die, bei Verwendung von Motoren, sechs und mehr Arbeiter beschäftigen;

b) Industrielle Anstalten, die, ohne Verwendung von Motoren, sechs und mehr Arbeiter und darunter wenigstens eine jugendliche Person beschäftigen;

c) Industrielle Anstalten, die, ohne Verwendung von Motoren und jugendlichen Personen, elf und mehr Arbeiter beschäftigen;

d) Industrielle Anstalten, die eine unter den genannten Grenzen stehende Zahl von Arbeitern beschäftigen, aber aussergewöhnliche Gefahren für Gesundheit und Leben der Arbeiter bieten oder in ihrer Arbeitsweise den Charakter von Fabriken unverkennbar aufweisen.

Somit sind die gewerblichen Arbeiter, sowie die Angestellten nicht einbezogen. Man erkennt sofort, dass sich der Kreis der Arbeiter, die in dem eidgenössischen Fabrikgesetz unterstellten Betrieben beschäftigt sind, mit dem Personenkreis, für den die Arbeitslosenversicherung hauptsächlich in Betracht kommt, nicht deckt. Das geht schon daraus hervor, dass der Zweck des Fabrikgesetzes und der der Arbeitslosenversicherung durchaus verschieden sind. Mit dieser wird eine Sicherung des Arbeitseinkommens angestrebt; sie wirkt über das Arbeits-

[36]) Reichsarbeitsblatt. Jahrg. 1929. Heft 14. S. I, 96.

verhältnis hinaus, während jenes die Regelung des Arbeitsverhältnisses an sich, soweit die Arbeitsweise einen besondern Schutz des Arbeiters bedingt, zum Gegenstand hat.

Die Quote der Fabrikarbeiter am Personenkreis, für den die Arbeitslosenversicherung hauptsächlich in Betracht kommt, ist wie die an der werktätigen Bevölkerung überhaupt in den einzelnen Kantonen sehr ungleich. So ergibt sich, dass das Obligatorium

im	Kanton	Glarus	rund 71 %
»	»	Zug	» 57 %
»	»	Uri	» 41 %

des Personenkreises umfasst, der für die Arbeitslosenversicherung hauptsächlich in Betracht kommt.[37]) Die so getroffene Regelung kann nur der Anfang einer auf dem Versicherungszwang beruhenden, umfassenden Arbeitslosenversicherung sein. Das glarnerische Gesetz bestimmt denn auch, dass der Landrat das Obligatorium im Falle des Bedürfnisses ausdehnen könne. Dasselbe ist auch im Kanton Uri der Fall.

Die Ausdehnung der Arbeitslosenversicherung hängt in erster Linie von den Massnahmen ab, die in Beziehung zum Versicherungszwang stehen. Das geht aus der nachstehenden Zusammenstellung[38]) hervor, in der der Mitgliederbestand der Arbeitslosenkassen auf Ende September 1929 kantonsweise in Beziehung gesetzt ist zur Zahl der für die Arbeitslosenversicherung hauptsächlich in Betracht kommenden unselbständig Erwerbstätigen.[39])

Es entfallen auf je hundert der für die Arbeitslosenversicherung hauptsächlich in Betracht kommenden unselbständig Erwerbstätigen

in den Kantonen	Versicherte	in den Kantonen	Versicherte
Solothurn	100,7	Basel-Land	21,5
Basel-Stadt	85,8	Waadt	19,5
Schaffhausen	81,0	Luzern	17,3
Neuenburg	76,0	Uri	13,5
Glarus	75,4	Freiburg	12,2
Zug	70,0	Genf	11,7
Wallis	42,1	Appenzell J.-Rh.	11,6
Appenzell A.-Rh.	41,6	Graubünden	11,2
St. Gallen	40,4	Tessin	11,1
Zürich	36,2	Schwyz	8,8
Aargau	33,0	Obwalden	0,5
Bern	32,7	Nidwalden	0,4
Thurgau	21,8		

Es ergibt sich, dass die Arbeitslosenversicherung mit Ausnahme des Kantons Uri in den Kantonen die stärkste Ausdehnung aufwies, die

[37]) Vgl. Fussnote S. 26.

[38]) Wirtschaftliche und sozialstatistische Mitteilungen. II. Jahrg. Nr. 11. Herausgegeben vom eidgen. Volkswirtschaftsdepartement. S. 351.

[39]) Vgl. Fussnote S. 38.

für einen Teil der Bevölkerung die Versicherungspflicht statuiert hatten: Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Neuenburg, Glarus und Zug. Ihnen folgen die Kantone Wallis, Appenzell A.-Rh., St. Gallen und Zürich, in denen die Gemeinden zur Einführung der Versicherungspflicht ermächtigt waren.

Unsere Hauptindustrien sind örtlich in drei Gruppen getrennt.[40]) Die Ostschweiz ist das Gebiet, in der die Industrie am stärksten Wurzel geschlagen hat. In erster Linie ist der Kanton und die Stadt Zürich zu nennen als Hauptsitz der beiden mächtigsten Stämme der Schweizerischen Textilindustrie: der Seiden- und der Baumwollspinnerei und -Weberei. In Verbindung mit einer vielseitigen Ausbreitung dieser Industrien ist im Kanton auch die Maschinenindustrie zu hoher Blüte gelangt. In St. Gallen und Appenzell nehmen die Stickerei, die Plattstich- und Buntweberei, hauptsächlich in Baumwolle, und die Seidenbeuteltuchweberei eine hervorragende Stellung ein, und in Glarus hat im Anschluss an die hier kräftig entwickelte Textil-Industrie eine hochgebildete Färberei, Appretur und Druckerei Platz gegriffen. Mit der ostschweizerischen Gruppe nahe verwandt sind die Hauptindustrien des Nordwestens der Schweiz mit ihrem Zentrum in Basel. Dies sind die Seidenbandfabrikation, die Schappespinnerei und die chemische Industrie. Die dritte Industrie-Gruppe hat ihren Sitz im welschen Jura und umfasst vornehmlich die Kantone Solothurn und Neuenburg. Sie befasst sich hauptsächlich mit einer Spezialität der Feinmechanik, der Taschenuhr mit ihrem Zubehör und den verwandten Erzeugnissen der Bijouterie, sowie den Spieluhren und anderen Musikwerken.

Daneben finden sich im Mittelland eine ansehnliche Zahl Produktionszweige sekundärer Natur vor; sie treten hinter der Bedeutung der drei genannten Hauptgruppen zurück.

Man ersieht, dass die Arbeitslosenversicherung zum Teil stark in den Hauptgruppen der Industrie verankert ist. Anderseits erkennt man aber auch, dass vielerorts die bisher getroffenen Massnahmen kein befriedigendes Resultat gezeigt haben.

V. Die Versicherungsleistung.

Der Schaden, für den die Arbeitslosenversicherung aufzukommen hat, besteht im Verdienstausfall infolge Arbeitslosigkeit. Eine vollkommene Versicherung wird mithin den Verdienstausfall in seinem ganzen Umfange decken. Eine solche Regelung wäre aber ein ausserordentlich starker Anreiz zu ungerechtfertigter Inanspruchnahme der Versicherung. Die Versicherungsleistung muss daher unter dem Lohne stehen, damit der Arbeitslose sich stets angetrieben fühlt, sobald als möglich wieder zu Arbeit zu kommen. Im Vergleich zum Verdienstausfall muss sie in doppelter Hinsicht gekürzt sein: erstens in bezug auf die Höhe des Taggeldes und zweitens in bezug auf die Dauer.

Die volle Deckung des Verdienstausfalles ergibt eine Besserstellung für den Fall der Arbeitslosigkeit. Das Einkommen ist sich zwar gleich geblieben, das Opfer aber, das im Arbeitsaufwand besteht, ist wegge-

---

[40]) Geering, T. und Hotz, R.: Wirtschaftskunde der Schweiz. Zürich 1929. S. 48 und 49.

fallen. Daraus ergibt sich, psychologisch bewertet, ein höherer Ertrag. So muss jedes Interesse an der Arbeit vollständig verloren gehen. Abgesehen von den Missbräuchen, der die Arbeitslosenversicherung infolgedessen ausgesetzt sein würde, verfehlt eine Sozialversicherung mit Wirkungen solcher Art ihren Zweck.

Wird das Taggeld so hoch angesetzt, dass sich für den Fall der Beschäftigung und den der Arbeitslosigkeit eine Gleichstellung ergibt, so ist es — zahlenmässig ausgedrückt — geringer als der Verdienstausfall. Es muss aber noch tiefer liegen. Je weiter es sich nach unten entfernt, um so stärker wird das Verlangen der Arbeitslosen nach neuer Arbeit sein. Damit der Zweck der Arbeitslosenversicherung erreicht wird, kann aber die Verringerung des Taggeldes nicht beliebig fortgesetzt werden. Dem Arbeitslosen müssen die für seinen Unterhalt notwendigen Mittel zukommen. Somit stellt das Existenzminimum die untere Grenze dar.

Das Existenzminimum darf hier nicht als eine absolute Grösse angenommen werden, sondern muss sozial aufgefasst werden, als eine Funktion des Standard of life.

Die eidgenössische Regelung hat, um dem Missbrauch vorzubeugen, eine Höchstgrenze für das Arbeitslosengeld festgesetzt. Sie beträgt für Alleinstehende 50 % und für Personen, die eine gesetzliche Unterstützungspflicht erfüllen, 60 % des Verdienstausfalles. Dasselbe gilt auch für die Bemessung der Entschädigung, die für den Verdienstausfall durch Teilarbeitslosigkeit ausgewiesen wird; dazu kommt aber noch die Einschränkung, dass das Arbeitslosengeld zusammen mit dem verbleibenden Verdienst für Versicherte, die eine gesetzliche Unterstützungspflicht erfüllen, 80 %, für die übrigen 70 % des normalen Verdienstes nicht übersteigen darf.

Die Maximalbeträge für die Taggeldhöhe sind so gehalten, dass sie für die Bestreitung des Lebensunterhaltes ausreichen, sofern die Arbeitslosigkeit von nicht sehr langer Dauer ist. Wenn sie sich aber bis gegen die gesetzliche Höchstdauer hin oder gar darüber hinaus erstreckt, so kann das Taggeld kaum genügen. Diesen Verhältnissen muss Rechnung getragen werden. Es geht aber nicht an, das Taggeld ohne weiteres mit der Dauer der Arbeitslosigkeit wachsen zu lassen, weil so in erster Linie alle die in persönlichen Momenten begründeten schlechten Risiken bevorzugt würden. Um dies zu verhindern, muss es der Verwaltung anheimgestellt werden, in Krisenzeiten für die in Mitleidenschaft gezogenen Kategorien die Maximalbeiträge hinaufzusetzen.

Eine besondere Frage bilden die sogenannten Winterzulagen. Sie sind von der Arbeitslosenunterstützung neben die Versicherung übernommen worden und in zwei grundsätzlich verschiedenen Formen an Arbeitslose ausgerichtet worden. Man ist so vorgegangen, dass man entweder in den Wintermonaten die Unterstützung um 10—20 % erhöhte, oder den Arbeitslosen, die im Winter zu einem bestimmten Zeitpunkte oder innert eines bestimmten Zeitraumes eine gewisse Anzahl Tage, z. B. 60, arbeitslos oder ausgesteuert waren, eine meist nach den persönlichen Verhältnissen abgestufte Summe ausbezahlte.

Trotzdem durch diese Form der Unterstützung die subjektive Arbeitslosigkeit stark miteinbezogen wird, hat sie sich erhalten. Sie trägt den Charakter einer reinen Unterstützung und fällt vollständig aus dem Rahmen der Versicherung. Eine befriedigende Lösung kann nur darin bestehen, dass unter bestimmten Umständen die Kassen ermächtigt werden können, in den Wintermonaten ein die ordentlichen Höchstsätze übersteigendes Taggeld auszubezahlen. Wir denken, dass für Unterstützungspflichtige ein Satz von ca. 70 % des normalen Lohnes angenommen werden könnte, während Alleinstehende in der Regel nicht berücksichtigt werden müssen.

Die Begrenzung des Taggeldes bei Teilarbeitslosigkeit in dem Sinne, dass es zusammen mit dem noch vorhandenen Verdienst 70 % und 80 % des normalen Lohnes nicht überschreiten darf, ist nicht gerechtfertigt und führt zu Ungleichheiten. Ist als Arbeitslosengeld für einen Alleinstehenden der Maximalsatz von 50 % des ausfallenden normalen Verdienstes festgesetzt und beträgt in einem Zeitraume von 2 Wochen (12 Werktage) die Arbeitszeit 8 Tage, während für 4 Tage Arbeitslosengeld auszuweisen ist, so beläuft sich der Arbeitslohn auf $^8/_{12}$ (= ⅔) = 66⅔ % des normalen Verdienstes dieser Periode. Der ausfallende Verdienst beträgt somit 33⅓ %. 50 % davon machen 16⅔ % aus; als Arbeitslosengeld kann indessen nur 3⅓ % zur Auszahlung gelangen, da dieses mit dem vorhandenen Verdienst 70 % des normalen Lohnes nicht übersteigen darf.

Treten dieselben Erwerbsverhältnisse bei einem Bezüger ein, dessen Arbeitslosigkeit nicht als Teilarbeitslosigkeit angesprochen werden kann, so besitzt er Anspruch auf ein Arbeitslosengeld in der Höhe von 16⅔ %, d. h. auf einen fünfmal grössern Betrag als der Teilarbeitslose. Das gegebene ist, dass für jeden durch die Arbeitszeitreduktion ausgefallenen Tagesverdienst dasselbe Taggeld wie bei gänzlicher Arbeitslosigkeit ausgewiesen wird.

In Deutschland beträgt die Höhe der Arbeitslosenunterstützung für Alleinstehende 35—75 % des Arbeitsentgeltes und erhöht sich für Unterstützungspflichtige bis auf 60—80 %. Die höchsten Sätze kommen für die kleinsten Einkommen (bis 14 Reichsmark in der Woche), die niedrigsten für die grössten (über 60 Reichsmark in der Woche) zur Anwendung.

In England beträgt der Wochenbeitrag der Versicherung für einen Arbeiter mit 40—50 sh. Wochenlohn etwa 42 % des Lohnes; hat er eine Frau und zwei Kinder zu erhalten, so erhöht sich die Versicherungsleistung auf etwa 64 % des Lohnes. Das sind aber Minimalsätze, über die durch Sonderversicherungen hinausgegangen werden kann.

Beim Versicherungszwang müssen auch Minimalsätze für das Taggeld festgelegt werden. Denn es genügt nicht, dass der Pflichtige schlechthin nur versichert ist. Wesentlich ist der Inhalt des Versicherungsvertrages. Sowohl hinsichtlich der Höhe des Taggeldes als auch hinsichtlich der Bezugsdauer muss verlangt werden, dass für den Fall der Arbeitslosigkeit eine ausreichende Hilfe gewährt und somit der Zweck der Versicherung erfüllt wird. Wie die Höchstbeträge für das Taggeld als Prozentsätze des normalen Verdienstes angegeben sind, ist

in analoger Weise ein Minimum, sagen wir z. B. von 30 und 40 %, zu verlangen.

Die Bestimmungen über die Bezugsdauer dürfen in gleicher Weise nicht nur nach oben begrenzt sein, sondern müssen den Kassen auch die Leistung für eine Minimaldauer der Arbeitslosigkeit vorschreiben, z. B. für mindestens 60 Tage innert Jahresfrist.

Auffallenderweise findet sich diese logische Folge des Versicherungszwanges in keinen der in Betracht kommenden kantonalen Vorschriften. Eine Ausnahme bildet das Basler Gesetz, das für die privaten Kassen ein Taggeld von mindestens Fr. 5.— für Personen mit gesetzlicher Unterstützungspflicht und für Alleinstehende von Fr. 3.— vorschreibt, sofern damit die Maximalsätze von 60 und 50 % nicht überschritten werden. In bezug auf die minimale Leistungsdauer aber besteht auch hier keine Bestimmung.

Trotzdem durch die eidgenössischen Bestimmungen für die Entschädigungen an die Arbeitslosen eine obere Grenze festgesetzt ist, finden sich in den einzelnen Kassen die grössten Unterschiede in bezug auf die Höhe des Taggeldes vor.

In verschiedenen Kassen, es betrifft dies hauptsächlich paritätische, ist die Höhe des Taggeldes dem gesetzlichen Maximum gleichgesetzt; das Taggeld weist somit verhältnismässig dieselben Unterschiede auf wie die Löhne. In den andern Kassen sind Klassen eingerichtet, die sich durch die Höhe des Taggeldes voneinander unterscheiden. Dieses beträgt im Minimum 1,5 Franken und steigt bis auf 10 Franken an.

Die zeitliche Begrenzung der Leistung besteht darin, dass das Taggeld innert einer bestimmten Periode nur für eine gewisse Zeit ausgerichtet wird. Sie ist vorab aus wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt und dient in gewissen Fällen dazu, die Personen, die unfreiwillig, aus Mangel an Arbeit arbeitslos sind, von denen zu trennen, deren Arbeitslosigkeit in Unfähigkeit oder Unwilligkeit begründet ist.

Wie bei der Höhe des Taggeldes ist auch bei der Dauer der Bezugsberechtigung durch das Bundesgesetz eine Höchstgrenze festgesetzt. Sie beträgt 90 Tage innert eines Zeitraumes von 360 Tagen.

Die Dauer der objektiven Arbeitslosigkeit ist bedingt durch die Wirtschaftslage; wenn keine grösseren Störungen auftreten, so wird, wie die Erfahrung bis jetzt gezeigt hat, ein Maximum von 90 Tagen innert Jahresfrist angemessen sein. In Zeiten wirtschaftlicher Krise indes wird durch diese Begrenzung die Leistung verhältnismässig zu klein, sodass die Versicherung ihren Zweck nicht erreicht. Aus diesem Grunde ist denn auch im Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehen, dass durch eine Verlängerung der Bezugsdauer in diesem Falle den Verhältnissen Rechnung getragen werden kann.

Die ordentliche maximale Bezugsdauer in den einzelnen Kassen erreicht nicht durchwegs 90 Tage; sie ist sehr verschieden. Ihre Abgrenzung wird auf zwei Arten vorgenommen. Entweder wird sie für eine bestimmte Periode durch eine bestimmte Zahl von Tagen angegeben, oder sie ist individuell bestimmt und ändert sich mit der Dauer der Mitgliedschaft.

Bei den paritätischen Kassen beträgt die maximale Bezugsdauer fast durchwegs 90 Tage innert Jahresfrist; bei den einseitigen Kassen

ist sie meist abgestuft und beginnt mit 20—60 Tagen innert Jahresfrist, um mit längerer Mitgliedschaftsdauer auf 60—90 Tage anzusteigen. Manchmal geht die Abstufung sehr weit, wie z. B. im Schweizerischen Verband evangelischer Arbeiter und Angestellten. Das Maximum der Bezugsdauer beträgt hier im ersten Jahre der Mitgliedschaft 60 Tage innert Jahresfrist und wächst mit jedem weiteren Jahre um 5 Tage bis zum Höchstsatz von 90 Tagen im siebten Jahre; manchmal ist sie auch einfacher gestaltet, so z. B. im Verband des Handels-, Transport- und Lebensmittelarbeiter der Schweiz; nach einer Beitragsleistung von 52 Wochen wird das Taggeld innert Jahresfrist für höchstens 40 Tage, nach 152 Wochen für höchstens 50 und nach 260 Wochen für höchstens 60 Tage ausbezahlt. Doch auch bei diesen Kassen ist vereinzelt die Regelung so getroffen, dass die Bezugsdauer fest ist. Im Metall- und Uhrenarbeiter-Verband beträgt sie zum Beispiel 90, in den Syndicats chrétiens, Genève 60 Tage innert Jahresfrist. Bei den öffentlichen Kassen sind die beiden Arten stark vermischt, wobei aber die Regelung, nach der sich die maximale Bezugsdauer nicht verändert, vorherrscht. Sie beträgt meist 90 oder 60 Tage innert Jahresfrist oder auch im Kalenderjahr. (Siehe Tabelle Seite 39.)

Bei einer umfassenden Zwangsversicherung werden sich gewisse Gruppen von Versicherten dadurch abheben, dass sie regelmässig die maximale Kassenleistung beanspruchen. Ist in diesen Fällen das für die Bezugsdauer in den Statuten festgelegte Maximum auf die Arbeitslosigkeit bedingenden äussern Verhältnissen abgestimmt, so darf geschlossen werden, dass es sich um Personen handelt, deren Arbeitslosigkeit in ihnen selbst begründet ist, sei es, dass sie nicht mehr voll arbeitsfähig sind, sei es, dass es ihnen an Arbeitswillen gebricht.

Es geht aber nicht an, dass die Arbeitslosenversicherung für solche Leute Leistungen aufbringt. Wenn der Grad der Arbeitsunfähigkeit so gross ist, dass eine regelmässige Erwerbstätigkeit[41]) ausgeschlossen ist, kann die Arbeitslosenvericherung schlechterdings nicht zur Unterstützung herangezogen werden. Dies gilt selbstverständlich auch für die Fälle, in denen der Wille zur Arbeit mangelt.

Einzelne Kassen haben Massnahmen ergriffen, um zu verhindern, dass sie zu sehr solchen ungerechtfertigten Bezügen ausgesetzt sind. Dabei sind drei verschiedene Wege eingeschlagen worden. Eine Anzahl öffentlicher Kassen ist so vorgegangen, dass nach dem Bezug der Maximalleistung weitere Auszahlungen erst wieder nach einer Wartefrist von 6 Monaten gemacht werden. Dies wird vornehmlich da wirksam, wo die Bezugsdauer in Beziehung zum Kalenderjahr gesetzt ist. Der zweite Weg — er kann nur für den Fall Anwendung finden, in dem die für die Bezugsdauer in Betracht kommende Zeitspanne individuell, nach dem ersten Bezugstag bestimmt wird — besteht darin, dass bei mehrmaligem Bezug der Maximalleistung eine Verlängerung des Zeitraumes, innerhalb welchem die Bezugsdauer normiert ist, vorgenommen wird, z. B. von 12 auf 15 Monate. Endlich haben einzelne

[41]) Der Versicherte muss, abgesehen von besonderen Verhältnissen, während des seinem Taggeldgesuche vorausgegangenen Jahres wenigstens 150 Tage gearbeitet haben.

Die Höchstbezugsdauer	beträgt und wird erreicht nach einer Mitgliedschaft von ..... Jahren																							
von ..... Tagen	0,5				1				2				3				4				5				6			
	in Kassen																											
	insges.	davon			insges.	davon			insges.	davon			insges.	davon			insges.	davon			insges.	davon			insges.	davon		
		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.
50	1	—	—	1	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
60	18	15	2	1	1	—	—	1	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	2	—	—	—	—
70	—	—	—	—	1	—	—	1[1]	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	1	—	—	1	—	—	—	—
80	3	3	—	—	1	—	—	1[2]	—	—	—	—	1	—	—	1	—	—	—	—	2	—	—	2	—		—	—
90	79	31	45	3	1	—	—	1	1	1	—	—	1	1	—	—	3	2	—	1	6	4	—	2	2	—	1	1

	7				8				9				10				11				12			
	insges.	davon			insges.	davon			insges.	davon			insges.	davon			insges.	davon			insges.	davon		
		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.		öff.	par.	eins.
50	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1[3]	—	—	1[3]	—	—	—	—	—	—	—	—
60	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—
70	—	—	—	—	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	—
80	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	1	1[2]	—	—	—	—	—	—	—	—
90	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1		—	—	—	—	1	—	—	1

[1] = 72
[2] = 78
[3] = 45

Kassen — in der Hauptsache private einseitige — die Bestimmung aufgenommen, dass nach mehrmaligem Bezug des Taggeldes für die maximale Bezugsdauer oder nach dem Bezug der Entschädigung für eine bestimmte Dauer, Taggeld oder Dauer oder beides zusammen reduziert, mithin auch gänzlich verweigert werden kann.

Im christlichen Holzarbeiterverband der Schweiz ist diese Frage z. B. so geregelt, dass mit dem dreimaligen Bezug der maximalen Kassenleistung innert 5 Jahren der Anspruch auf weitere Entschädigung erlischt; sie kann auf Grund einer besonderen Bewilligung der Verwaltungskommission auch weiterhin noch ausgerichtet werden.

Seit Anfang 1930 hat insofern eine einheitliche Regelung Platz gegriffen, als von Bundes wegen vorgeschrieben ist, dass Bezügern, die während drei aufeinanderfolgenden Jahren den jährlichen Höchstanspruch vollständig oder annähernd erschöpften, die Kassenleistung im vierten Bezugsjahre um mindestens die Hälfte des Jahresanspruches gekürzt werden muss; dabei sind aber Zeiten wirtschaftlicher Krisen und die Grösse der statutarischen Bezugsdauer zu berücksichtigen.

In Deutschland und England ist die Höchstdauer auf 26 Wochen innert Jahresfrist limitiert; darüber hinaus sind aber auch noch weitere Leistungen möglich (Krisenunterstützung, Kassenleistungen ohne Rechtsanspruch).

Durch eidgenössische Vorschriften wird bestimmt, dass die Bezugsberechtigung erst nach Ablauf einer Wartefrist und zwar frühestens drei Tage nach der Anmeldung beim Arbeitsnachweis beginne. Man will damit vermeiden, dass schon durch eine kurze Arbeitslosigkeit von drei oder weniger Tagen ein Anspruch auf das Taggeld erwächst. Für diese Fälle soll nicht die Versicherung aufkommen müssen, sondern der Einzelne selbst. Die Sozialversicherung darf nicht dahin führen, dass den von ihr erfassten Personen jede Spartätigkeit als überflüssig erscheint.

In der Praxis ist diese Wartefrist teilweise gänzlich fallen gelassen worden.[42]) Da im Gesetz nur von der Anmeldung beim Arbeitsnachweis die Rede ist, kann dadurch die Bezugsberechtigung vom ersten Tage der Arbeitslosigkeit an erlangt werden, dass diese Anmeldung mindestens drei Tage vor dem Aufhören der Beschäftigung erfolgt. Das wird dann aber meistens nicht möglich sein, wenn die Entlassung aus der Arbeit ohne Kündigungsfrist stattfindet.

Auf die Dauer ist diese Praxis nicht zu halten. Man wird der in Frage stehenden Gesetzesbestimmungen eine präzisere Fassung geben müssen. In England sowohl, als auch in Deutschland ist eine Wartefrist von sieben Tagen vorgeschrieben. Eine Umgehung wie in der Schweiz ist jedoch nicht zulässig.

Es gibt allerdings Fälle, in denen sie in Wegfall kommen kann. Wenn die Arbeitslosigkeit durch kurz dauernde Arbeit unterbrochen wird, ist es zweifellos eine Härte, jedesmal wieder bei Eintritt der

[42]) Arbeitslosenversicherung. Wegleitung für die Anwendung des Bundesgesetzes über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung vom 17. Oktober 1924 sowie der bundesrätlichen Vollziehungsverordnung I vom 9. April 1925. Herausgegeben vom Eidg. Arbeitsamt. Bern 1928. S. 18.

Arbeitslosigkeit eine Wartefrist von einigen Tagen einzuschieben. Dies könnte dazu führen, dass der Arbeitslose, der dank intensiver Bemühungen vorübergehende Beschäftigung hat, schlechtergestellt ist als derjenige, welcher weniger auf die Beendigung oder Unterbrechung der Arbeitslosigkeit hindrängt. Auch würde so die Arbeitslosenversicherung bei den Taglöhnern ihren Zweck verfehlen.

Die Wartefrist ist für den Fall berechnet, dass die Arbeitslosigkeit im Anschluss an eine länger dauernde Beschäftigung eintritt. Deshalb kam die Praxis in der Schweiz dazu, die Wartefrist nicht neuerdings einzuschieben, sofern der Arbeitslosigkeit nicht eine ununterbrochene, mindestens drei Monate dauernde Beschäftigung vorausgegangen ist und der Ansprecher im laufenden Unterstützungsjahre die Frist schon einmal bestanden hat.[43])

In England ist diesen Verhältnissen dadurch Rechnung getragen worden, dass die 3—6 Tage betragende Wartezeit verlassen wird, wenn die Arbeitslosmeldung nach einer Beschäftigung von weniger als zehn Wochen Dauer erfolgt.

Das deutsche Gesetz sieht eine Wartefrist von 3—14 Tagen vor; hat die letzte Beschäftigung des Arbeitslosen vor der Arbeitslosmeldung weniger als sechs zusammenhängende Wochen gedauert, so verkürzt sich die Wartefrist um so viele Wartetage, wie der letzten Beschäftigung vorausgegangen waren.[44])

Die Hauptleistung der Arbeitslosenversicherung ist die Bargeldleistung im Falle gänzlicher Arbeitslosigkeit. Die gesetzlichen Bestimmungen sind denn auch im grossen und ganzen auf diesen Fall zugeschnitten. Die Unterstützung bei Teilarbeitslosigkeit trägt einen etwas andern Charakter. Ihre Bedeutung liegt vornehmlich darin, dass sie gewissen Industrien, deren Arbeiterbestand empfindlich auf die Konjunkturschwankungen reagiert, einen Stock unentbehrlicher Arbeiter sichert. Neben diesen Bargeldleistungen wirkt die Arbeitslosenversicherung auch bei der Stellenvermittlung mit, indem sie dem Arbeitslosen dadurch die Uebernahme neuer Arbeit erleichtert, dass sie, wenn ein Umzug an einen andern Ort notwendig wird, Beiträge an die Reisekosten gewährt.

Von besonderer Wichtigkeit ist die Nebenwirkung, die die Arbeitslosenversicherung in der Form der Arbeitsvermittlung erzeugt. Diese gehört zwar nicht in ihren Aufgabenkreis. Nichtsdestoweniger ist sie für den Versicherungsfall von ausschlaggebender Bedeutung. Denn Arbeitslosenunterstützung wird nur ausgewiesen, wenn keine angemessene Arbeit nachgewiesen werden kann. Erste Voraussetzung für die Bezugsberechtigung ist jedoch, dass die Arbeitslosigkeit unverschuldet ist. Das ist eigentlich selbstverständlich; dies ergibt sich aus dem im Versicherungswesen allgemeinen Grundsatz, dass man für den Schaden, den man absichtlich selber herbeiführt, keine Entschädigung erhält.

---

[43]) A. a. O. S. 18.

[44]) Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 12. Oktober 1929.

Der Begriff des Verschuldens ist aber sehr dehnbar; wird eine Entlassung wegen ungenügender Kenntnisse vorgenommen, so könnte die daraus entstandene Arbeitslosigkeit als verschuldet angesprochen werden. Dies darf schon deshalb nicht geschehen, weil dadurch der Arbeitslose bei der Uebernahme von Arbeit eine zu grosse Vorsicht walten lassen müsste. Verschulden darf auch dann nicht angenommen werden, wenn ein unbedeutendes Versehen der Grund der Arbeitslosigkeit ist. Dagegen gilt unbestritten als Selbstverschulden, wenn die Arbeitslosigkeit auf Liederlichkeit, Faulheit, Grobheit, Trunkenheit, sowie auf jedes Verhalten zurückzuführen ist, das nach Art. 352 des Obligationenrechtes den Arbeitgeber zur sofortigen Entlassung berechtigt. Durch die Verordnung I zum Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung vom 9. April 1925 ist der Begriff näher präzisiert und damit auch etwas eingeengt worden. Danach ist Selbstverschulden insbesondere anzunehmen, wenn der Versicherte wegen böswilligen oder grobfahrlässigen Verhaltens, wegen Arbeitsverweigerung oder wegen Verstösse gegen die Arbeitsordnung oder den für ihn geltenden Arbeitsvertrag entlassen wird, oder wenn er ohne bestimmte Zusicherung einer andern Erwerbstätigkeit selbst das Arbeitsverhältnis auflöst, es sei denn, dass er durch Gründe dazu veranlasst worden ist, die ihn zum Austritt berechtigen, oder dass er das Arbeitsverhältnis unter Bedingungen fortsetzen müsste, die mit dem für ihn geltenden Gesamtarbeitsvertrag in Widerspruch stehen oder deren Annahme man ihm mit Rücksicht auf den berufsüblichen Lohn für diese Arbeit und die übrigen Bedingungen nicht zumuten kann.

Es ist ohne weiteres verständlich, dass die Arbeitslosenunterstützung verweigert oder entzogen werden muss, wenn der Arbeitslose eine angemessene Arbeit nicht benützt oder aus eigenem Verschulden nicht findet.

Auch der Begriff der angemessenen Arbeit kann nicht so gefasst werden, dass für jeden einzelnen Fall eine scharfe Abgrenzung möglich ist. Das Gesetz bestimmt, dass als angemessene Arbeit auch ausserberufliche Arbeit gilt, sofern der Versicherte dazu fähig ist und weder in der spätern Ausübung seines Berufes dadurch gehemmt, noch gesundheitlich oder sittlich gefährdet wird.

Für die Beurteilung, ob im konkreten Falle eine vorhandene Arbeitsgelegenheit angemessen ist, sind ausserdem die Lage des Arbeitsmarktes, sowie die Dauer der Arbeitslosigkeit des Unterstützungsansprechers bestimmend. Man wird mit der Zuweisung ausserberuflicher Arbeit vorerst zurückhalten, wenn die Nachfrage durch das Angebot der dazu berufenen Arbeitskräfte völlig gedeckt werden kann; anderseits wird eine in Frage stehende Arbeit um so angemessener erscheinen, je länger die Arbeitslosigkeit des Versicherten schon gedauert hat.

Nicht als angemessene Arbeit gilt Arbeit, die durch Ausstand oder Aussperrung freigeworden ist für die Dauer des Konfliktes, und Arbeit zu Bedingungen, die mit dem für den Versicherten geltenden Gesamtarbeitsvertrag in Widerspruch stehen oder deren Annahme ihm mit Rücksicht auf den berufsüblichen Lohn für diese Arbeit und die übrigen berufsüblichen Bedingungen nicht zugemutet werden kann.

Das Verschulden tritt in zwei verschiedenen Formen in die Erscheinung. In einem Falle ist es die direkte Ursache der Arbeitslosigkeit, im andern der Grund dafür, dass diese nicht beendigt wird. Die erzeugte Wirkung ist beidesmal dieselbe: die Verwirkung des Arbeitslosengeldes.

In der Praxis mit ihrer Mannigfaltigkeit der Verhältnisse kommt man jedoch damit nicht aus, dass man lediglich eine Grenze zwischen verschuldeter und unverschuldeter Arbeitslosigkeit zieht. Es gibt Fälle leichten Verschuldens, bei denen eine gänzliche Verweigerung des Arbeitslosengeldes eine sehr unbillige Härte wäre. Bis zum Erlass der Verordnung II zum Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung vom 20. Dezember 1929 hatte sich entgegen den gesetzlichen Bestimmungen eine diesen Verhältnissen Rechnung tragende Praxis herausgebildet; danach wurde in solchen Fällen das Arbeitslosengeld nach einer Karenzzeit von vier bis sechs Wochen bewilligt.

Diese Regelung hatte nicht allseits befriedigt. Es wurde entgegengehalten, dass angesichts der Vielheit der das Verschulden kennzeichnenden Grade ein Entscheid oft fehlgehe, wenn nur die Wahl zwischen der sofortigen Gewährung des Taggeldes und einer vierwöchentlichen Sperrzeit vorhanden sei. Deshalb wurde verlangt, dass bei verschuldeter Arbeitslosigkeit das Arbeitslosengeld nach Verlauf einer Sperrfrist, deren Dauer sich nach der Schwere des Verschuldens richtet, drei Monate aber nicht übersteigen darf, auszuweisen sei.[45])

Das war so, eigentlich auch entgegen den gesetzlichen Vorschriften, bei der Arbeitslosenunterstützung vor ihrer Regelung durch den Bundesratsbeschluss vom 29. Oktober 1919 teilweise gehandhabt worden. Wenn man auf die dabei gemachten Erfahrungen abstellt, so wird man nicht umhin können, eine derartige Regelung abzulehnen. Die später erfolgten Vorschriften bestimmten, dass das Taggeld in der Regel nicht früher als nach Ablauf eines Monates ausgerichtet werden solle. Damit hat man gute Erfahrungen gemacht. Es ist mithin gegeben, dass man bei der Versicherung ebenso vorgeht. Seit dem 1. Januar 1930 ist diese Frage in der Tat denn auch so geregelt, dass bei offensichtlich leichtem Verschuldens des Arbeitslosen das Taggeld nach einer Ausschlussfrist von wenigstens vier Wochen gewährt werden kann.

Nachdem in England ursprünglich eine sechswöchentliche Sperrfrist angewendet wurde, wird seit 1920, da ein Ausschluss von sechs Wochen als zu hart empfunden wurde, das Taggeld nach mindestens einer und höchstens sechs Wochen gewährt.

Deutschland sieht für diese Fälle eine Frist von vier Wochen vor. Rechtfertigt die Lage des Falles eine mildere Beurteilung, so kann eine Herabsetzung auf zwei Wochen erfolgen; in schweren Fällen und insbesondere im Wiederholungsfalle kann eine Sperrfrist bis auf acht Wochen ausgesprochen werden.

Eine nicht geregelte, sondern lediglich der Interpretation überlassene Frage ist, ob die durch ein Verschulden erzeugte Wirkung be-

[45]) Mitteilung des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt.

stehen bleibt, wenn eine neue Beschäftigung hinzutritt. Wird ein Versicherter, der während der Sperrfrist eine vor dieser ohne sein Verschulden zu Ende gehende Arbeit ausführt, mit der erneuten Verdienstlosigkeit bezugsberechtigt? In der Praxis wird diese Frage sehr oft bejaht. Das ist aber nicht richtig. Will man verhindern, dass die Bedingung der unverschuldeten Arbeitslosigkeit nicht illusorisch gemacht werden kann, so muss der Grundsatz festgelegt werden, dass die Sperrfrist durch das Verschulden eo ipso erzeugt und in ihrer Wirkung durch keine andern Ereignisse beeinträchtigt wird. Das hat zur Folge, dass bei der Prüfung des Versicherungsanspruches unter Umständen nicht nur der Grund für die Auflösung des letzten, sondern auch der entfernteren Arbeitsverhältnisse festzustellen ist.

Von besonderer Bedeutung für die Arbeitslosenversicherung ist die Saison-Arbeitslosigkeit. Vom rein versicherungstechnischen Standpunkt aus betrachtet, kann sie nicht Gegenstand der Versicherung sein, weil sie nicht ein unvorhergesehenes Ereignis ist, sondern eine feste, jedes Jahr wiederkehrende Tatsache. Das hat zur Folge, dass die Löhne in den Berufen, die der Saison-Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind, oft höher sind als in denen, die dieser Störung nicht unterworfen sind.[46]) Da aber diese höhere Entlöhnung nicht so gross ist, dass sie in der Regel für die ganze Dauer der Arbeitslosigkeit zur Bestreitung des Lebensunterhaltes reicht (vgl. S. 17), sprechen nun anderseits sozialpolitische Gründe für eine Fürsorge zu Gunsten dieser Berufe.

Die Saison-Arbeitslosigkeit tritt in zwei grundsätzlich verschiedenen Formen auf. Sie kann dadurch ausgelöst sein, dass während der stillen Zeit eine gänzliche Arbeitseinstellung stattfindet, die sich mit Gewissheit Jahr für Jahr wiederholt. Dies zeigt sich vornehmlich in den der Fremdenindustrie angehörenden Berufen. Man denke z. B. an die Bergbahnen und die Dampfschiffahrt, die nur während einiger Monate im Sommer im Betriebe sind. Dass in diesem Falle in erster Linie durch Ersparnisse vorgesorgt werden muss, ist ohne weiteres gegeben. Wenn der Arbeitslose auf Zwischenarbeit angewiesen ist, so wird zwar die Arbeitslosenversicherung nicht gänzlich auszuschalten sein. Bei günstiger Lage des Arbeitsmarktes wird er die übliche Zwischenarbeit leichter finden als in Krisenzeiten. In diesem Moment ist ein gesellschaftliches Risiko begründet, weshalb auch für diesen Fall die Arbeitslosenversicherung anzuwenden ist.

In der Mehrzahl der Fälle ist die Saison-Arbeitslosigkeit aber dadurch charakterisiert, dass sie durch eine mehr oder minder weitgehende Betriebseinschränkung hervorgerufen ist. Diese Form ist typisch für die Berufe mit von der Jahreszeit stark abhängigen Aussenarbeit, wie sie das Baugewerbe beispielsweise aufweist. Die Zahl der Arbeitslosen wird nicht immer dieselbe sein; deshalb werden in einem Jahre Personen in Mitleidenschaft gezogen, die in andern Jahren nicht betroffen wurden. Mithin ergibt sich auch hier ein Element der Unsicherheit; die Saison-Arbeitslosigkeit stellt sich als ein gesellschaft-

[46]) Winschuh, J.: Arbeitgeber und Arbeitslosenversicherung. In: Soziale Praxis, Jahrg. XXXVIII, Heft 24, Sp. 580.

liches Risiko dar, das in die Versicherung einzubeziehen ist. Voraussetzung ist aber hier, dass der Arbeitslose auf Zwischenarbeit angewiesen ist.

In den meisten privaten Kassen finden sich keine besondern Bestimmungen über die Saison-Arbeitslosigkeit; d. h. es werden für sie in gleicher Weise wie in den übrigen Fällen unverschuldeter Arbeitslosigkeit die statutarischen Entschädigungen ausgewiesen. Das erklärt sich daraus, dass — wie schon ausgeführt — sich die Versicherung der privaten Institutionen nicht auf die schlechten Risiken erstreckt; die Saison-Arbeitslosigkeit kommt für sie deshalb nicht in Frage. Dagegen bestehen in einer Anzahl öffentlicher Kassen besondere Vorschriften, die der Eigenart der Saison-Arbeitslosigkeit Rechnung tragen. Meist ist die Regelung so getroffen, dass eine längere Wartefrist, die in der Regel 30 Tage beträgt, eingeschoben wird. Bei andern Kassen wird indes die Saison-Arbeitslosigkeit gänzlich ausgeschlossen. Damit ist aber die Versicherungsmöglichkeit für die Angehörigen der darunterfallenden Berufe nicht beseitigt. Der Anspruch auf das Taggeld erlischt nur für eine bestimmte Zeitdauer, die für jeden Beruf besonders festgelegt wird und als Kriterium für die Saison-Arbeitslosigkeit dient.

Von Bundes wegen sind darüber keine Bestimmungen erlassen worden; das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ist indes ermächtigt, für Kassenmitglieder aus Saisonberufen besondere Vorschriften aufzustellen.

Die Lösung wird darin zu erblicken sein, dass die der Saison-Arbeitslosigkeit unterworfenen Berufe in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden, dass aber die Kassenleistung erst nach Ablauf einer für die verschiedenen Berufe besonders festgesetzten Karenzfristen beginnt.

Besonders scharf ist die durch das Bundesgesetz erfolgte Regelung für die Arbeitslosigkeit als Folge einer K o l l e k t i v s t r e i t i g k e i t. Nicht nur, dass während der Dauer des Konfliktes kein Taggeld verabfolgt werden darf, sondern auch für die ersten 30 Tage nach Beendigung der Streitigkeit wird kein Arbeitslosengeld ausgerichtet. Dies wird damit begründet, dass Streiks und Aussperrungen immer eine Erschütterung des betroffenen Wirtschaftszweiges mitsichbringen. Erfahrungsgemäss treten die normalen Verhältnisse in der Regel erst wesentlich später ein. Die Folge davon ist, dass zunächst ein Teil der Arbeiterschaft arbeitslos bleibt. Ausserdem kann der Arbeitsnachweis während den Kämpfen nicht regelmässig funktionieren. Dies alles trägt dazu bei, dass mit der Beendigung des Konfliktes die Voraussetzung für die Ausrichtung der Taggelder nicht in vollem Umfange gegeben ist. Unter solchen Umständen kann der Oeffentlichkeit nicht zugemutet werden, an den unmittelbaren Folgen der oft ohne Not ausgelösten Wirtschaftskämpfe mitzutragen.[47])

Diese Argumentation ist nur bedingt richtig, nämlich dann, wenn bei einem Konflikt das Recht auf Seiten des Arbeitgebers ist. Wie aber, wenn der umgekehrte Fall vorliegt?

---

[47]) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der Arbeitslosenversicherung vom 17. Sept. 1923. Bundesblatt Nr. 38, 75. Jahrg. S. 839.

Eigentlich müsste jedesmal geprüft werden, wo das Recht liegt; würde es sich auf Seite des Arbeitgebers finden, so wäre verschuldete Arbeitslosigkeit vorhanden; läge es aber beim Arbeitnehmer, so müsste die Arbeitslosigkeit als unverschuldet angesprochen und das Arbeitslosengeld gewährt werden. So erführe insbesondere die als gerecht erkannte Sache der Arbeiter eine mächtige Förderung. Abgesehen von den Fällen, in denen das Recht sehr wohl auf beiden Seiten liegen kann, und auch abgesehen davon, dass eine unantastbare Entscheidung auch sonst kaum möglich wäre, ist angesichts der Leidenschaftlichkeit, mit der diese Kämpfe oft ausgetragen werden, und der Erbitterung, der sich bei einem solchen Eingriff des unterlegenen Teiles bemächtigen müsste, leicht zu erkennen, dass die Arbeitslosenversicherung bei einer derartigen Regelung zu keinem befriedigenden Resultate führen könnte. In der Praxis hat man sich meist so geholfen, dass man bei Kollektivstreitigkeiten auf die Erörterung der Schuldfrage zum vorneherein verzichtet; während des Kampfes wird den Betroffenen kein Taggeld verabfolgt; wenn jedoch der Konflikt beendet ist, besteht ohne weiteres Anspruch darauf.[48])

Diese Grundsätze sind heute ziemlich allgemein anerkannt, sie haben übrigens schon im baslerischen Gesetz betreffend Errichtung einer staatlichen Arbeitslosenkasse und betreffend Unterstützung privater Arbeitslosenkassen vom 16. Dezember 1909 ihren Niederschlag gefunden.

Auch in Deutschland z. B. wird die Arbeitslosenunterstützung nur während des Ausstandes oder der Aussperrung verweigert. Das britische Gesetz geht noch weiter — allerdings in Abweichung von den soeben ausgeführten Grundsätzen — und gewährt selbst den Streikenden Arbeitslosengeld, wenn nachweislich die Streitigkeit ausgebrochen ist, weil der Arbeitgeber den Bestimmungen eines zwischen ihm und den betreffenden Arbeitern abgeschlossenen Tarifvertrages zuwidergehandelt hat. Auch in Belgien besteht die Möglichkeit, unter gewissen Umständen, die Streikenden zu unterstützen.[49]) Das sind aber Ausnahmen.

Das Verhalten der Versicherung gegenüber den Personen, die mittelbar durch einen Ausstand oder eine Aussperrung arbeitslos geworden sind, bildet eine andere Frage. Durch die eidgenössische Regelung wird zwar bestimmt, dass für die Arbeitslosigkeit als Folge von kollektiven Arbeitskonflikten kein Taggeld ausgerichtet werden darf; eine Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Folge wird jedoch nicht gemacht. Das kann aber nicht den Sinn haben, dass alle und jede Arbeitslosigkeit, die sich als mittelbare Folge einer Kollektivstreitigkeit erweist, für die Arbeitslosenversicherung ausser Betracht fällt.

Wenn zur Durchsetzung von Forderungen des Personals eines Betriebes ein Teil dieses Personals in den Ausstand tritt und dadurch

---

[48]) Kumpmann, K.: A. a. O. S. 137 ff.

[49]) Fuss, Henri: Die leitenden Grundsätze der Arbeitslosenversicherung. Generalbericht an die zweite Delegiertenversammlung der Internationalen Vereinigung für sozialen Fortschritt, Wien, den 14. bis 18. September 1927. S. 12.

den ganzen Betrieb stillegt, sodass das gesamte Personal arbeitslos ist, so unterliegt es keinem Zweifel, dass keinerlei Arbeitslosengeld ausbezahlt werden darf. Wie aber verhält es sich, wenn Arbeitslosigkeit in einem Betrieb durch die Fernwirkung eines kollektiven Arbeitskonfliktes auftritt, zu dem und zu dessen Ziel weder der Inhaber noch das arbeitslos gewordene Personal dieses Betriebes in Beziehung stehen? Es liegt nahe, diese Arbeitslosigkeit als unverschuldet anzusprechen. Doch hier kommen wir mit dem Begriff der verschuldeten und unverschuldeten Arbeitslosigkeit nicht aus. Es muss vielmehr auf das Wesen und den Zweck der Arbeitslosenversicherung zurückgegangen werden. In ihrer heutigen Form ist sie darauf gerichtet, den Konjunkturschwankungen dadurch zu begegnen, dass sie der aus einem Mangel an Arbeit entstandenen Not abhilft. Eine Gleichstellung dieser Notstände mit Aussperrung und Ausstand aber widerspricht ihrem Wesen und Zweck vollständig und ist auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht angängig. Die Arbeitslosenversicherung ist finanziell nicht so ausgebaut, dass sie diese Risiken zu tragen vermag. Ausserdem muss oberster Grundsatz sein, dass die Versicherung nicht als Instrument im Kampfe zwischen den unselbständig erwerbstätigen Personen und den Unternehmern dient und dass sie diesen Kampf nicht beeinflusst. Nach dem Gesagten ist die Unterstützung insbesondere auszuschliessen, wenn die Arbeitslosen am Ausgang des Kampfes unmittelbar interessiert sind. Das ist z. B. der Fall, wenn sich der Kampf um einen Tarifvertrag dreht, der für die unmittelbar Beteiligten und für die mittelbar arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer gleichmässig gilt oder gelten soll. Aber auch wenn die nicht beteiligten Arbeitnehmer am Ausgang des Konfliktes kein unmittelbares Interesse haben, wird ihnen das Arbeitslosengeld unter Umständen zu verweigern sein. Die Voraussetzung dazu ist gegeben, wenn die mittelbar arbeitslos gewordenen Personen aus demselben Betrieb entlassen wurden, in dem der Konflikt besteht. Die Ausweisung des Taggeldes würde zweifellos eine Stärkung der Arbeitnehmer bedeuten und geeignet sein, die Dauer des Konfliktes und damit indirekt dessen Ergebnis wesentlich zu beeinflussen.

Endlich ist der Fall zu nennen, in dem die Stillegung eines Betriebes dadurch erfolgt, dass er für seine Weiterarbeit auf die Lieferung von Betriebs- und Rohstoffen, auf Halb- und Fertigfabrikate, sowie auf Dienstleistungen durch den vom Arbeitskonflikt unmittelbar betroffenen Betrieb ausschliesslich angewiesen ist. Wenn man z. B. an die Auswirkung eines Verkehrs- und Transportarbeiterstreikes denkt, so wird man erkennen, dass Lebensinteressen der Versicherung berührt werden, die nur in richtiger Weise gewahrt werden, wenn die Auszahlung des Arbeitslosengeldes verweigert wird.

VI. *Die Beiträge der Versicherten.*

Die Kassen, die Anspruch auf die Bundessubvention erheben, müssen auf dem Grundsatz der Versicherung beruhen.[50]) Deshalb wird verlangt, dass die für die Taggeldauszahlungen notwendigen Mittel in

[50]) Art. 1 des Bundesgesetzes über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung. Vom 17. Oktober 1924.

erster Linie von den Versicherten durch regelmässige Prämienzahlung selbst aufgebracht werden. Diese so hoch anzusetzen, dass sie auch für Krisenzeiten genügen, geht wohl nicht an; ihre Höhe muss aber so bemessen sein, dass sie für normale Zeiten den Anforderungen einer soliden Versicherung genügen.[51]) In seiner Verordnung I vom 9. April 1925 hat der Bundesrat bestimmt, dass die Mitgliederbeiträge einer Kasse in der Regel mindestens 30 % der ausbezahlten Taggelder ausmachen müssen.

Bei der Unterscheidung zwischen Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenversicherung ging man davon aus, dass bei der Versicherung regelmässige Einzahlungen durch den Versicherten in einen Fonds gemacht werden, der zur Bestreitung der für die Entschädigung der Arbeitslosen erforderlichen Ausgaben angelegt ist, während bei der Unterstützung Mittel verwendet werden, an die der Bezüger des Arbeitslosengeldes keinen Beitrag leistete.

Gegen diese Begriffsbestimmung ist zwar einzuwenden, dass sehr wohl ein Versicherungssystem denkbar ist, bei dem die Versicherten selbst nicht, wohl aber die Arbeitgeber zu einer Beitragsleistung herangezogen werden. Man muss auch darauf hinweisen, dass dann kein wesentlicher Unterschied zwischen Versicherung und Unterstützung vorhanden ist, wenn die Beiträge der Versicherten im Verhältnis zu den übrigen Mitteln, die für die Versicherungsleistung aufgewendet werden, sehr unbedeutend sind und infolgedessen eine scharfe Abgrenzung nicht möglich ist. Das ist zweifellos richtig. Man wird aber die vorgenommene Unterscheidung angesichts der tatsächlichen Verhältnisse bei der Ablösung des Unterstützungssystems durch die Versicherung begreifen.

Dass für die Beitragsleistung der Versicherten ein Minimalbetrag gesetzlich festgelegt ist, hat seinen Grund vornehmlich darin, dass den Trägern der Arbeitslosenversicherung, zu einem guten Teile also privaten Organisationen, die Kontrolle der Arbeitslosigkeit überbunden ist. Ende September 1929 gehörten rund 80 % aller Versicherten privaten Kassen an. Diese Organisationen haben ein umso grösseres Interesse daran, dass ihre Kassen nicht ungerechtfertigt in Anspruch genommen werden, je grösser der Anteil ihrer Mitglieder an der Aufbringung der Mittel ist, die für die Entschädigung der Arbeitslosen aufgewendet werden.

Solange die Grundlage der Versicherung so gestaltet ist, dass sich in einzelnen Kassen vornehmlich die schlechten Risiken anhäufen, wird es nicht möglich sein, den von Bundes wegen vorgeschriebenen minimalen Prämiensatz in diesen Kassen — es sind dies meistens die Institutionen, die auf öffentlich-rechtlicher Grundlage beruhen — anzuwenden, denn die Folge wäre, dass die Prämien im Verhältnis zu den Kassenleistungen viel zu hoch bemessen werden müssten. Das kann aber mitnichten im öffentlichen Interesse liegen. Deshalb bedarf diese Bestimmung einer Modifikation.

---

[51]) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der Arbeitslosenversicherung vom 17. Sept. 1923. Bundesblatt Nr. 38, 75. Jahrg. S. 835.

Für die Art der Beitragsleistung der Versicherten kommen im Versicherungswesen drei Verfahren zur Anwendung. Technisch am einfachsten ist es, wenn die in einem bestimmten Zeitraume gemachten Kassenleistungen am Ende dieses Zeitraumes auf die Gesamtheit der Versicherten verteilt, umgelegt werden (Umlageverfahren). Wenn es sich um Rentenzahlungen handelt, kann so verfahren werden, dass durch die für jede Geschäftsperiode neu festzusetzenden Beiträge der Versicherten die Kapitalwerte der in dieser Periode fällig werdenden Versicherungsleistungen aufgebracht werden (Kapitaldeckungsverfahren). Die dritte Art beruht darauf, dass die Versicherten zum Voraus bestimmte, periodisch wiederkehrende, gleichbleibende Beiträge leisten und dafür zum Voraus bestimmte Gegenleistungen zu beanspruchen haben (Prämienverfahren).

In der Arbeitslosenversicherung findet — soweit es sich um die Beitragsleistung der Versicherten handelt — durchwegs das Prämienverfahren Anwendung. Die Subventionierung der Kassen nach dem Genter-System durch die öffentlichen Körperschaften dagegen ist, da sich die Beiträge nach den ausbezahlten Taggeldern richten, typisch für das Umlageverfahren.

Die Höhe der Prämie der Versicherung richtet sich nach der Höhe der Kassenleistung im Versicherungsfall und nach der Wahrscheinlichkeit seines Eintritts. Die Höhe der Kassenleistung ist bestimmt einmal durch die Höhe des Taggeldes und dann durch die Dauer der Bezugsberechtigung. Die Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Schadenfalles ist bedingt durch die Grösse des Risikos der Versicherten, arbeitslos zu werden. Ausserdem ist die Höhe der Beiträge, die die öffentlichen Körperschaften an die Versicherung leisten, von Bedeutung.

Die Abhängigkeit der Beiträge der Versicherten von der Höhe des Taggeldes tritt vornehmlich innerhalb der einzelnen Kassen zutage. Je höher das Taggeld ist, um so höher ist auch die Prämie. Diese Bewegung erfolgt aber nicht immer proportional. Vielfach bleibt die Progression des Taggeldes etwas hinter der Beitragsleistung zurück.

In den Kassen, in denen das Taggeld als Prozentsatz des Lohnes bemessen wird, wird dieser auch der Berechnung der Prämie zugrunde gelegt. Auf diese Weise werden für Alleinstehende einerseits und unterstützungspflichtige Versicherte anderseits Prämie und Taggeld proportional erhöht. Dies ist nicht der Fall, wenn die beiden Kategorien miteinander verglichen werden. Dann zeigt es sich, dass bei gleichen Prämien der Unterstützungspflichtige Anspruch auf eine höhere Entschädigung hat als der Alleinstehende.

Der Einfluss der Dauer der Bezugsberechtigung auf die Prämienhöhe lässt sich nicht ohne weiteres feststellen. Insofern kommt in einzelnen Kassen ein Zusammenhang dieser beiden Grössen zum Ausdruck, als die Dauer der Bezugsberechtigung von der Dauer der Mitgliedschaft und damit von der Grösse der Beitragsleistung abhängig gemacht wird. Diese Regelung findet sich in der Hauptsache in den Gewerkschaftskassen vor.

Deutlich dagegen ist die Wirkung des Grades der Arbeitslosigkeitsgefahr auf die Prämienhöhe zu erkennen. Die Kassen mit den schlechten Risiken, die öffentlichen Kassen also, müssen von ihren Mitgliedern im allgemeinen die höchsten Prämien verlangen.

Dass die Höhe der Subvention durch die öffentlichen Körperschaften ebenfalls für die Bemessung von Prämien bestimmend ist, liegt auf der Hand. Je höher diese Beiträge sind, die sich bekanntlich nach der Taggeldauszahlung richten, ein umso kleinerer Betrag muss zu deren Deckung von den Versicherten aufgebracht werden.

Die Beiträge der Versicherten sind bestimmt:[52])

a) durch Beitragsklassen in
54 öffentlichen Kassen,
17 paritätischen Kassen und
27 einseitigen Kassen,
total in 98 Kassen;

b) durch einen Prozentsatz des Verdienstes in
3 öffentlichen Kassen,
34 paritätischen Kassen und
0 einseitigen Kassen,
total in 37 Kassen.

Im einzelnen ist die Höhe dieser Beiträge ausserordentlich verschieden. Dies gilt besonders für die Kassen mit Beitragsklassen.

Jahresprämien Fr.	insgesamt	in .....Beitragsklassen öffentliche Kassen	paritätische Kassen	einseitige Kassen
0 —	83	23	23	37
10 —	140	71	21	48
20 —	84	70	5	9
30 —	54	50	2	2
40 —	36	36	—	—
50 —	7	6	—	1
60 —	4	4	—	—
70 —	2	2	—	—
80 —	—	—	—	—
90 —	—	—	—	—
100 —	1	1	—	—
110 —	—	—	—	—
120 —	—	—	—	—
130 —	1	1	—	—
140 —	—	—	—	—
Beitragsklassen	412	264	51	97

[52]) Für diese und die nachfolgenden Zusammenstellungen, sowie für die Tabelle auf Seite 39 sind die im Schweizerischen Wirtschaftsarchiv vorhandenen Statuten und anderweitigen Angaben der einzelnen Kassen verwendet worden. Das Material ist nicht lückenlos, umfasst aber die wichtigsten Institutionen, so dass daraus sehr wohl ein Bild der Arbeitslosenversicherung gewonnen werden kann.

Jahresprämie in ‰ des Jahresverdienstes	in .....Kassen			
	insgesamt	öffentliche	paritätische	einseitige
1,0	1	—	1	—
1,0	4	—	4	—
2,0	22	1	21	—
2,5	—	—	—	—
3,0	7	—	7	—
3,5	—	—	—	—
4,0	1	—	1	—
4,5	—	—	—	—
5,0	—	—	—	—
5,5	—	—	—	—
6,0	2	2	—	—
	37	3	34	—

Im System der Beitragsklassen beträgt die Jahresprämie im Minimum jährlich 2,6 Franken; wird sie als Prozentsatz des Verdienstes berechnet, so beläuft sie sich im Minimum auf 0,1 % des Jahresverdienstes und dürfte mithin verschiedentlich noch geringer sein. Im Maximum erreicht sie im Jahre den Betrag von 130 Franken. Bei der nach dem Jahresverdienst stattfindenden prozentualen Fixierung — als höchster Satz kommt 0,6 % des Jahresverdienstes in Betracht — wird dieser Betrag nicht erreicht.

Die Höhe der Beiträge in den einzelnen Kassen kommt in besonderer Weise zum Ausdruck, wenn man sie in Beziehung zur Höhe der Kassenleistung setzt. Es ergibt sich so, dass im ungünstigsten Falle einem Franken jährlichen Beitrages eine maximale Kassenleistung im Jahre von 3,50 Franken, im günstigsten Falle von 150 Franken gegenübersteht. Im ersten Falle steht einer Prämienzahlung des Versicherten von wöchentlich Fr. 2.— im Falle der Arbeitslosigkeit der Anspruch auf ein Taggeld von Fr. 4.— während 90 Tagen innert Jahresfrist gegenüber; die auf ein Jahr berechnete Beitragsleistung ergibt Fr. 104.—, während sich die jährliche Kassenleistung im Maximum auf Fr. 360.— beläuft. Es entfällt mithin auf einen Franken Jahresprämie eine maximale Kassenleistung von 3,45 Franken (360 : 104) im Jahre.

Im zweiten Falle liegen die Verhältnisse so, dass als Jahresprämie 0,1 % des Jahresverdienstes vom Versicherten zu entrichten ist; dem gegenüber steht im Falle der Arbeitslosigkeit ein Maximalanspruch innert Jahresfrist auf 60 % (600 ‰) des Lohnes für die Dauer von 90 Tagen (ein Vierteljahr) also auf 150 ‰ (600 : 4) des Jahresverdienstes. Das Verhältnis zwischen Prämie und Kassenleistung beträgt somit 1 : 150.

Der Jahresbeitrag beträgt mithin $^2/_7$ (das sind annähernd $^{43}/_{150}$) bis $^1/_{150}$ der maximalen Kassenleistung im Jahre. Zwischen diesen beiden Grössen liegen die entsprechenden Beitragszahlen der Arbeitslosenkassen zerstreut.

Das Verhältnis zwischen Beitrag und Leistung ist für die Unterstützungspflichtigen im allgemeinen günstiger gestaltet als für Alleinstehende. Diese haben bei gleicher Prämie einen Anspruch auf eine geringere Kassenleistung als jene, oder bei gleichbleibender Kassenleistung höhere Beiträge zu bezahlen.

Bei durchschnittlich 1 Franken Jahresprämie beträgt

die jährl. maximale Kassenleistung	für Alleinstehende in.....Kassen				für Unterstützungspflichtige in.....Kassen			
	insgesamt	öffentl.	parität.	einseitig	insgesamt	öffentl.	parität.	einseitig
0 —	9	9	—	—	9	9	—	—
10 —	54	42	4	8	51	42	2	7
20 —	15	5	2	8	10	4	2	4
30 —	12	—	8	4	9	1	2	6
40 —	13	1	9	3	10	—	6	4
50 —	5	—	3	2	14	1	11	2
60 —	21	—	21	—	5	—	3	2
70 —	1	—	—	1	22	—	21	1
80 —	3	—	3	—	—	—	—	—
90 —	—	—	—	—	—	—	—	—
100-109	—	—	—	—	3	—	3	—
125	1	—	1	—	—	—	—	—
150	—	—	—	—	1	—	1	—
240	1	—	—	1	1	—	—	1

Beim Vergleich der Kassenarten ergibt sich, dass bei über 90 % der öffentlichen Kassen das Verhältnis nicht günstiger ist als 1 : 19. Der Schwerpunkt liegt bei 1 : 10. Von den paritätischen Kassen weist, soweit unterstützungspflichtige Versicherte in Betracht kommen, ein Drittel das Verhältnis 1 : 40 bis 1 : 60 auf; in einem ungünstigeren Verhältnis liegen nur rund 10 %. Bei einem weiteren sehr starken Drittel liegt ein Verhältnis von 1 : 70 bis 1 : 79 zugrunde. In den einseitigen Kassen findet sich für die unterstützungspflichtigen Mitglieder bei 65 % ein Verhältnis von 1 : 10 bis 1 : 39 vor.

Das Verhältnis beträgt im Mittel für die öffentlichen Kassen 1 : 12,0, für die paritätischen 1 : 52,2 und für die einseitigen 1 : 28,9. Anders ausgedrückt: für eine maximale Jahresleistung, die bei den paritätischen Kassen im Durchschnitt einem Franken Jahresprämie entspricht, ist bei den öffentlichen Kassen durchschnittlich 4,3 Franken und bei den privaten einseitigen Kassen 1,7 Franken Jahresprämie zu entrichten.

Sehen wir von den extremen Fällen ab und setzen bei den das durchschnittliche Verhältnis zwischen den Prämien und Kassenleistungen repräsentierenden Kassen die Beitragsleistung des Versicherten zum Lohn in Beziehung, so ergibt sich, dass bei den öffentlichen Kassen die Beiträge ungefähr 1 % des Lohnes, bei den paritätischen Kassen ca. 0,3 % und bei den einseitigen Kassen ungefähr 0,5 % ausmachen.

Die Beiträge der Versicherten[53])

Jahr	öffentliche Kassen	paritätische Kassen	einseitige Kassen	insgesamt
1925	136 496.30	26 682.15	805 538.26	968 716.71
1926	284 414.60	47 318.30	1 014 097.25	1 345 830.15
1927	713 964.55	325 783.30	1 406 672.17	2 446 420.02
1928	798 280.01	386 116.56	1 580 113.38	2 764 509.95

VII. Die Beiträge der Arbeitgeber.

Hatte man die Arbeitslosigkeit früher als eine rein persönliche Angelegenheit betrachtet, so kam man mit dem tiefern Eindringen in ihr Wesen allgemein zur Erkenntnis, dass ihre Ursache vornehmlich sozialer und beruflicher Natur ist. Dies und die in der Kriegs- und Nachkriegszeit eingetretene Aenderung des Charakters der Arbeitslosenversicherung (vgl. S. 11) hat der Auffassung allgemein Geltung verschafft, dass die Mittel der Arbeitslosenversicherung von den Versicherten, den öffentlichen Körperschaften und den Arbeitgebern aufzubringen seien.

Die Heranziehung der Arbeitgeber zur Kostenaufbringung ist auch dadurch gerechtfertigt, dass die Arbeitslosenversicherung dem Unternehmer einen Stock guter Arbeiter und bewährter Kräfte sichert. Auch ist es in Zeiten guter Konjunktur fast ausschliesslich der Arbeitgeber, der einen erhöhten Nutzen hat; deshalb darf füglich von ihm verlangt werden, dass er die Lasten tragen hilft, die durch die Unterstützung seiner Arbeiter entstehen, wenn sie arbeitslos werden.

Trotzdem ist davon abgesehen worden, die Arbeitgeber allgemein zur Kostentragung heranzuziehen. Der Grund liegt darin, dass der Grossteil der Versicherten Kassen reiner Arbeitnehmervereinigungen, meist Gewerkschaften, angehörten, die den grundsätzlichen Kampf gegen das Unternehmertum auf ihre Fahnen geschrieben haben. Wenn auch für die Arbeitslosenversicherung getrennte Buch- und Kassenführung vorgeschrieben ist, so ist der Widerstand der Arbeitgeber begreiflich, an Institutionen solcher Vereinigungen finanzielle Beiträge zu leisten.

Immerhin ist teilweise die Arbeitslosenversicherung auch durch die Arbeitgeber finanziert. Abgesehen davon, dass man sagen kann, in der aus öffentlichen Mitteln erfolgten Subventionierung der Arbeitslosenkassen liege eine Beitragsleistung der Arbeitgeber vor, da diese bei der Aufbringung der öffentlichen Mittel in hohem Masse beteiligt sind, findet diese Finanzierung auf zwei Arten statt. Im ersten Fall erfolgt sie auf Grund eines gesetzlichen Zwanges, im andern auf Grund freier Entschliessung.

In den Kantonen, die für die Arbeitslosenversicherung ein Obligatorium eingeführt haben, sowie im Kanton Luzern, sind die Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, Beiträge an die Versicherung zu leisten. Eine Ausnahme bildet der Kanton Solothurn. Die Beiträge der Arbeitgeber sind entweder in einen besonderen Fonds zu leisten oder fal-

[53]) Nach Mitteilung des Eidg. Arbeitsamtes. Die Zahlen für das Jahr 1928 sind nicht definitiv; sie können durch die Revision noch Aenderungen erfahren.

len den öffentlichen Arbeitslosenkassen zu. Eine direkte Leistung in die Kassen der Gewerkschaften findet nicht statt.

In den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg haben die Arbeitgeber Einzahlungen in einen Fonds zu machen, der — noch durch andere Zuwendungen gespiesen — für die Arbeitslosenversicherung verwendet wird. Im Kanton Basel-Stadt fliesst in diesen Fonds — Krisenfonds genannt — ausserdem ein ordentlicher Beitrag des Kantons in der Höhe des doppelten Arbeitgeberbeitrages. Der Fonds wird zur Deckung allfälliger Defizite der staatlichen Arbeitslosenkasse, zur Bestreitung der jährlichen Subventionen an die Arbeitslosenkassen, soweit sie den dreifachen Betrag der von den Arbeitgebern gemachten Leistungen überschreiten, und zur Leistung von besondern Beiträgen an die staatlich anerkannten privaten Arbeitslosenkassen in Zeiten ausserordentlicher Arbeitslosigkeit verwendet. Im Kanton Neuenburg fallen diesem Fonds (Fonds cantonal d'assurance contre le chômage) noch die Erträgnisse einer besondern staatlichen Steuer zu. Er wird zur Subventionierung der Arbeitslosenkassen verwendet. Zu erwähnen ist noch, dass die Betriebsinhaber von der Leistung in den kantonalen Arbeitslosenversicherungsfonds befreit sind, soweit sie entsprechende Beiträge für ihre Arbeiter in eine paritätische Kasse leisten.

In den andern drei Kantonen mit dem Versicherungsobligatorium Glarus, Zug und Uri werden die Beiträge der Arbeitgeber der staatlichen Arbeitslosenkasse zugewiesen. Im Kanton Glarus wird der Beitrag, wenn er für einen Arbeiter geleistet wurde, der einer paritätischen Kasse angehört, dieser Kasse vergütet.

Die Höhe des Beitrages, den die Arbeitnehmer zu entrichten haben, wird verschieden berechnet. Er beträgt in Basel-Stadt 1½ ‰, in Glarus 2 ‰ der Jahreslohnsumme der Versicherungspflichtigen. In den übrigen vier Kantonen ist er auf jährlich 6 Franken pro pflichtigen Arbeitnehmer angesetzt, d. i. 1½—2½ ‰ der Jahreslohnsumme. Für die Berechnung kommen in den Kantonen Zug und Uri aber nur die Arbeitnehmer in Betracht, die den staatlichen Arbeitslosenkassen angehören.

Es ist von untergeordneter Bedeutung, ob der Arbeitgeberbeitrag als fester, auf die Zahl der Arbeitnehmer berechneter Satz oder als mit dem Lohn variierender Betrag bestimmt ist; wesentlich dagegen ist, wie die Auslese der Arbeiter getroffen wird, deren Zahl für die Berechnung massgebend ist. Wenn, wie in den Kantonen Zug und Uri, nur die Arbeiter in Betracht fallen, die bei der staatlichen Kasse versichert sind, so ergibt sich sowohl für die Kasse als auch für den Versicherten selbst ein Nachteil. Jeder Arbeiter, für den ein Versicherungsbeitrag vom Betriebsinhaber bezahlt werden muss, vergrössert dessen Soziallast. Der Arbeitgeber wird deshalb nach Möglichkeit nur solche Personen einstellen, die ihn in dieser Beziehung billiger zu stehen kommen. Die Folge ist, dass die Versicherungspflichtigen, die der staatlichen Kasse angehören, ein grösseres Arbeitslosigkeitsrisiko bilden als die bei anderen Kassen Versicherten.

Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung durch die Arbeitgeber auf Grund freier Entschliessung trifft in den paritätischen Kassen zu. Die Arbeitgeber leisten in der Regel jährliche Beiträge,

die sehr oft den von den Versicherten geleisteten Prämienzahlungen gleichkommen. In einigen Kassen ist die Regelung so getroffen worden, dass der Arbeitgeber für jeden versicherten, bei ihm stehenden Arbeitnehmer jährlich einen festen Betrag, 5,2—12 Franken, bezahlt. In diesem Falle ist die Prämienzahlung des Versicherten meist höher. Am geringsten ist der direkt in die Kasse fliessende Betrag des Arbeitgebers im Kanton Basel-Stadt. Er beträgt meist nur ½ ‰ des Lohnes. Der Grund dafür liegt darin, dass die Arbeitgeber, unbekümmert darum, ob sie Beiträge in eine paritätische Kasse leisten oder nicht, 1½ ‰ der Lohnsumme der Pflichtigen in den kantonalen Krisenfonds abführen müssen.

Die Arbeitgeberbeiträge werden vereinzelt auch in der Weise geleistet, dass der Kasse eine von den Arbeitgebern aufgebrachte Summe zur Verfügung steht, die unangreifbar ist, deren Zinserträgnisse jedoch der Kasse zufallen. Das ist z. B. der Fall in der Fédération romande des maîtres menuisiers-ébénistes, menuisiers-charpentiers et parquetiers. Diese Summe beträgt hier 40 000 Franken.

Ausserdem werden in der Regel die Verwaltungskosten der Kasse von den Arbeitgebern getragen.

Die Beitragsleistung der Arbeitgeber[54])

Jahr	öffentliche Kassen	paritätische Kassen	einseitige Kassen	insgesamt
1925	—	23 569.05	—	23 569.05
1926	29 146.25	43 477.75	—	72 624.—
1927	28 788.45	248 377.12	—	277 165.57
1928	41 007.95	309 769.90	—	350 777.85

[54]) Vgl. Fussnote S. 53.

VIERTES KAPITEL.

Die Arbeitslosenversicherung im System der eidgenössischen Sozialversicherung.

Die Frage eines eidgenössischen Versicherungszwanges.

Die Sozialversicherung »will eingetretene Schädigungen wieder gut machen und durch Gewährung eines gewissen Ersatzes für verlorene oder unverwertbare Arbeitskraft die wirtschaftliche Existenz des Arbeitenden und seiner Familie sicherstellen«.[55]) Die hauptsächlichsten Bedarfsfälle entstehen durch Beeinträchtigung, Aufhören oder Unverwertbarkeit der Arbeitsfähigkeit. Ausser der Arbeitslosigkeit kommt als Ursache vornehmlich in Betracht: Krankheit und Unfall, Alter, Invalidität und Tod.

Die eidgenössische Sozialversicherung umfasst: die Krankenversicherung, die Unfall- und die Arbeitslosenversicherung. Eine Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung steht in naher Aussicht, während die Invalidenversicherung zunächst zurückgestellt wurde.[56])

Von den bestehenden Zweigen nimmt die Unfallversicherung insofern eine besondere Stellung ein, als für sie der Versicherungszwang und die Zwangsversicherung bestehen.

Durch das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 und ein Ergänzungsgesetz vom 18. Juli 1915 sind die Angestellten und Arbeiter bestimmter Unternehmungen versichert. Versicherungsträger ist die vom Gesetze selbst geschaffene Schweizerische Unfallversicherungsanstalt in Luzern. Dabei findet aber eine Mitwirkung privater Krankenkassen in dem Sinne statt, dass diese Agenturfunktionen der Unfallversicherungsanstalt und die Versicherung der ersten sechs Wochen von Unfallkrankheit auf eigene Rechnung zu übernehmen haben.

Im Gegensatz zur Unfallversicherung ist der Teil Krankenversicherung des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung im wesentlichen ein Subventionsgesetz. Durch Gewährung von Beiträgen an Krankenkassen wird die Krankenversicherung gefördert.

Der Bund hat das ihm zustehende Recht zur Einführung des Obligatoriums für die Krankenversicherung den Kantonen abgetreten und diese ermächtigt, es an die Gemeinden weiterzudelegieren.

Von dieser Befugnis haben die Kantone Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Basel-Stadt, Freiburg, Genf, St. Gallen, Thurgau, Waadt und Zug insofern Gebrauch gemacht, als sie das Obligatorium für gewisse Bevölkerungsschichten einführten, während die Kantone Bern, Graubünden, Luzern, Schwyz, Solothurn, Tessin, Uri, Wallis und Zürich die Gemeinden zur Einführung des Versicherungszwanges ermächtig-

[55]) Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz. Im Auftrage des schweizerischen Bundesrates herausgegeben vom Eidgen. Volkswirtschaftsdepartement. Erster darstellender Teil. Einsiedeln 1925. Seite 625*.

[56]) Art. 34quater der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft.

ten. Bemerkenswert ist, dass für die Krankenversicherung eine Zwangsversicherung gesetzlich nicht zulässig ist.

Man erkennt leicht, dass Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung durch die eidgenössische Gesetzgebung grundsätzlich auf derselben Organisationsform beruhen. In dem bereits erwähnten, vom eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement herausgegebenen Werke Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz ist die Auffassung vertreten, es könne in der Krankenversicherung durch eine geeignete kantonale Gesetzgebung der Boden für ein zukünftiges Obligatorium des Bundes vorbereitet werden.[57]) Unter diesem Gesichtspunkte ist auch die Arbeitslosenversicherung zu betrachten.

Unter den Begriff der Sozialversicherung im engern und eigentlichen Sinne fällt lediglich eine mit staatlichem Zwangscharakter versehene Institution.[58]) Die Vorteile des Versicherungszwanges liegen in erster Linie darin, dass alle die Personen, für welche die Versicherung erforderlich erscheint, erfasst werden können. Da dies aber auf dem Wege der Freiwilligkeit (vgl. S. 22 ff.) nicht in genügendem Masse erreicht wird, weist die ohnehin recht unvollkommene eidgenössische Sozialversicherung in bezug auf den erfassten Personenkreis beträchtliche Lücken auf.

Umfassend ist einzig die Unfallversicherung; auch die projektierte Alters- und Hinterbliebenenversicherung soll so gestaltet werden.

Die Krankenversicherung weist hinsichtlich ihrer Ausdehnung ähnliche Verhältnisse auf wie die Arbeitslosenversicherung. Zu beachten ist aber, dass ihre Leistungen zweifacher Art sind. Sie bestehen einerseits in Aufwendungen für die Wiederherstellung der gestörten Gesundheit (Krankenpflege) und anderseits in der Entrichtung eines Entgeltes für den durch die Krankheit verursachten Einkommensausfall (Krankengeld). Die Verhältnisse sind so gestaltet, dass eine von der Krankenversicherung erfasste Person nicht notwendigerweise Anspruch auf Krankenpflege und Krankengeld hat. Oft trifft es zu, dass lediglich die eine oder andere Art vorliegt.

Ende 1928 hatten z. B. 694 Krankenkassen die Krankengeld- und Krankenpflege-Versicherung eingerichtet; 140 Kassen beschränkten ihre Leistungen auf Krankenpflege, 229 Kassen einzig auf die Entrichtung eines Krankengeldes.[59])

In England sind unselbständig erwerbstätige Personen bis zu einem gewissen Grade gegen alle Zufälligkeiten, von denen ihr Einkommen abhängig ist, versichert.[60]) Dasselbe ist in Deutschland der Fall. Für die deutsche Sozialversicherung mit den folgenden Zweigen: Kranken-,

---

[57]) S. 664*.

[58]) Manes, A.: Artikel Sozialversicherung im Wörterbuch der Volkswirtschaft. Herausgegeben von Ludwig Elster. 3. Aufl. Jena 1911. S. 883.

Schmittmann, B.: Artikel Sozialversicherung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl. Jena 1926. S. 627.

[59]) Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1928. S. 580.

[60]) Gsell, E.: A. a. O. S. 152.

Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenen- und Arbeitslosenversicherung ist durchwegs der Versicherungszwang vorhanden.[61])

Für die Beurteilung der Arbeitslosenversicherung, wie überhaupt der Sozialversicherung, ist vorab ihre Ausdehnung von Belang. Nach den Berechnungen des Eidgenössischen Arbeitsamtes waren von den für die Arbeitslosenversicherung hauptsächlich in Betracht kommenden Personen (vgl. S. 26) Ende September 1929 37,9 % bei Arbeitslosenkassen versichert (1927: 32,3; 1928: 34,3).

Es unterliegt keinem Zweifel, dass diese Entwicklung zu keinem befriedigenden Resultate geführt hat, was umsomehr ins Gewicht fällt, als bereits ein Stillstand eingetreten ist. Der Anstoss, der zu den in den letzten Jahren ergriffenen Massnahmen führte, ist soweit verebbt, dass er kaum mehr imstande sein wird, weitere Vorkehren zu erzeugen, die eine wesentliche Förderung der Ausdehnung der Arbeitslosenversicherung bewirken. So wird die Frage des eidgenössischen Versicherungszwanges in den Vordergrund gerückt.

Für den Bund bildet Art 34ter der Bundesverfassung die rechtliche Grundlage, auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung zu legiferieren (vgl. S. 27). Dieser Artikel ist, als er zur Beratung stand, stets in Parallele zu Art. 34 BV gestellt worden.[62]) Es erhebt sich daher die Frage, ob die Gesetzgebungsbefugnis sich auf handwerksmässige Gewerbebetriebe beschränke oder sich auch auf die Grossindustrie erstrecke.

Unter den Postulaten, die in der Botschaft des Bundesrates[63]) und den Beratungen der Bundesversammlung über den Art. 34ter vertreten worden sind, befanden sich u. a. die bundesgesetzliche Regelung der Gewerbegerichte, des Lehrlingswesens, der Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes usw.[64]) Dies sind Fragen, die nicht nur das handwerkmässige Gewerbe, sondern ebenso sehr auch die Grossindustrie und den Handel angehen. Wenn man jedem der beiden Artikel 34 und 34ter sein besonderes Anwendungsgebiet zuweist, so kann eine Reihe der wichtigsten vorgesehenen Postulate nicht verwirklicht werden. Es entspricht daher durchaus dem Sinne des Art. 34ter, dass unter dem Begriffe Gewerbe auch die fabrikmässigen Betriebe, sowie der Handel zu verstehen ist.[65]) Diese Auffassung deckt sich auch mit der herrschenden Volkswirtschaftstheorie, die die Fabrik als ein Betriebssystem ins Gewerbe einordnet und zwar als den Typus des gewerblichen Grossbetriebes.[66]).

---

[61]) Heyde, L.: Abriss der Sozialpolitik. Leipzig 1928. S. 111.

[62]) Burckhardt, W.: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. 2. Aufl. Bern 1914. S. 314.

[63]) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 3. November 1905.

[64]) Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz. S. 463*.

[65]) Burckhardt, W.: A. a. O. S. 315.

[66]) Philippovich, E.: Grundriss der politischen Oekonomie. 2. Band, 1. Teil. Tübingen 1919. S. 167.

Eine weitere Frage ist die, welche Bestimmungen der Bund für das Gewerbewesen treffen kann. In erster Linie sind es gewerbepolizeiliche Bestimmungen. Der Bund ist aber auch weiter befugt, das Gewerbe unmittelbar durch Schaffung oder Unterstützung nützlicher Einrichtungen, wie Einigungsämter, Arbeitsnachweisbureaux usw., zu fördern, er kann nach Burckhardt[67]) auch Fürsorgeanstalten einrichten, die auf dem Versicherungsprinzip beruhen, wie z. B. Arbeitslosenkassen, »sofern sie sich auf das Gebiet des Gewerbes im engeren Sinne beschränken, d. h. auf nicht fabrikmässige Betriebe«.

Liegt darin nicht ein Widerspruch mit der Auffassung, dass der Begriff des Gewerbes im Sinne des Art. 34ter weit zu fassen sei?

Der Kernpunkt unserer Frage liegt nunmehr — nachdem das Anwendungsgebiet des Art. 34ter in horizontaler Ausdehnung abgesteckt ist — darin, ob der Bund befugt ist, einen Versicherungszwang auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung einzuführen, oder, was auf dasselbe hinauskommt, ob der Gewerbeartikel für eine allgemeine Arbeitslosenversicherung genügt.[68]) Es handelt sich dabei darum, das Anwendungsgebiet des Art. 34ter gewissermassen in vertikaler Richtung abzugrenzen.

Für die Arbeiterschutzgesetzgebung ist das Anwendungsgebiet des Art. 34ter unbestritten. Der Arbeiterschutz sichert nach Bauer[69]) »erstens die Instandhaltung und Ausbildungsmöglichkeit der körperlichen und geistigen Kräfte (Verbot der Erwerbsarbeit vor einem bestimmten Alter, Nachweis des Schulbesuches, Höchstarbeitszeit usw.); er gewährleistet zweitens ein Mindestmass wirtschaftlicher Sicherheit (Truckverbot, Mindestlöhne, Koalitionsrecht); er schafft drittens in einer besonderen Arbeitsverwaltung Organe, die rechtliche und gesellschaftliche Bürgschaften für den Vollzug des Arbeiterschutzes und sodann die Möglichkeiten des wirtschaftlichen, geistigen und sozialen Aufstieges innerhalb der Arbeiterklasse gewähren (Arbeitsnachweis, Gewerbeaufsicht, Betriebsräte)«. Damit ist das Gebiet des Arbeiterschutzes im engeren Sinne umschrieben. Im weiteren Sinne gehört auch die Arbeiterversicherung, zu der auch die Arbeitslosenversicherung zählt, dem Gebiete der wirtschaftlichen Garantien an, die der Arbeiterschutz zu bieten sucht.[70]) Dies allein begründet indes noch keineswegs die Umschliessung der Arbeitslosenversicherung durch das Anwendungsgebiet des Art. 34ter.

Es waren vornehmlich zwei Gründe, die eine Scheidung des Arbeiterschutzgesetzes in einen engern und einen weitern Sinne aufkommen liessen. Ein prinzipieller Unterschied ist nicht vorhanden; er ist lediglich graduell.

---

[67]) A. a. O. S. 315.

[68]) Burckhardt, W.: Gutachten über die Auslegung und Revision des Art. 34ter der schweizerischen Bundesverfassung. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik. April 1925. S. 209.

[69]) Bauer, Stephan: Artikel Arbeiterschutzgesetzgebung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl. Jena 1922. S. 402.

[70]) A. a. O. S. 402.

Die Arbeiterschutzgesetzgebung hält sich an gewisse äusserliche, zunächst sichtbare Tatsachen.[71]) So ergab sich aus den durch die industrielle Revolution erzeugten Verhältnissen die Notwendigkeit, dem Produktionsfaktor Arbeit einen besonderen Schutz angedeihen zu lassen. Ein staatlicher Eingriff war umso notwendiger, als die Selbsthilfe der Arbeiterschaft zum Teil unmöglich war, zum Teil aber jedenfalls nur unter dauernden, das Wirtschaftsleben schädigenden Kämpfen zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern hätte vorsichgehen können.

Anders bei der Arbeiterversicherung. Sie stellt erstens einen höheren Grad der Bedürfnisbefriedigung dar und eignet sich zweitens als Gegenstand der Selbsthilfe weit besser, weil sie sich als eine friedliche Tätigkeit auswirkt. Deshalb ist sie ursprünglich in der Arbeiterschutzgesetzgebung in die zweite Linie gestellt worden. Sie wurde erst in den Vordergrund gerückt, als der Arbeiterschutz im engern Sinne soweit gediehen war, dass die noch ungedeckten Bedürfnisse hinsichtlich ihrer Dringlichkeit mit den von der Arbeiterversicherung als reiner Selbsthilfe-Organisation ungedeckt gelassenen Bedürfnisse auf dieselbe Stufe gesetzt wurden.

Wie sich die Anschauung über die Arbeitszeit in den letzten hundert Jahren geändert hat, so war auch die Ansicht über den Arbeitslohn einer Wandlung unterworfen. Der Ruf nach einem Mindestlohn in den früheren Jahrhunderten ging auf einen eigentlichen Raubbau an der menschlichen Arbeitskraft zurück. Heute wird der gerechte Arbeitslohn gefordert; dieser besteht in einer Entlöhnung, die nicht nur für die aktiven Lebensjahre und -tage, sondern auch für die unproduktive Zeit der Ausbildung, Krankheit, Arbeitslosigkeit etc. ausreicht. Das Mittel, dieses Mindestmass zu sichern, ist die Arbeiterversicherung.[72])

So hat sich in bezug auf den Arbeiterschutz eine Verschiebung der Dringlichkeit der Bedürfnisse auf die Lohnsicherung durch die Sozialversicherung vollzogen.

Für die Bewertung des Art 34ter kann nicht der Standtpunkt der Entstehungszeit massgebend sein. Sein Inhalt geht mit der Zeit vorwärts, »soweit dies im Rahmen des den Willen der Gesetzgeber perpetuierenden Gesetzeswortlauts und Gesetzeszusammenhangs möglich ist. Die wirtschaftlichen und soziologischen Grundlagen rücken dabei immer mehr in den Vordergrund«.[73]) Damit ist die Bejahung der Befugnis des Bundes zur Einführung einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung, mithin auch zu einem eidgenössischen Versicherungszwang in der Arbeitslosenversicherung gegeben.

Nicht leicht ist es, zu entscheiden, ob eine mit dem Versicherungszwang ausgestattete Arbeitslosenversicherung tatsächlich verwirklicht werden kann. In seiner Botschaft an die Bundesversammlung vom

---

[71]) Philippovich, E.: A. a. O. S. 258.

[72]) Heyde, L.: A. a. O. S. 111.

[73]) Gmür, M.: Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch. Band I, 2. Auflage. Bern 1919. S. 41.

17. September 1923[74]) äussert sich der Bundesrat dahingehend, dass auf eidgenössischem Gebiet das einzig Erreichbare in der Förderung der Arbeitslosenversicherung durch Zuschüsse des Bundes an die Arbeitslosenkassen bestehe. Inwieweit diese Auffassung zutrifft, bleibe dahingestellt. Mit grosser Sicherheit ist anzunehmen, dass bei Erlass eines den eidgenössischen Versicherungszwang einführenden Bundesgesetzes das Referendum ergriffen wird und der letzte Entscheid somit auch beim Volke liegt. Hierin liegt ein sehr unsicherer Faktor.

Da in der Regel der Versicherungszwang mit der Zwangsversicherung verbunden ist, und die freiwillige Versicherung zum grossen Teil auf privaten Kassen beruht, ist zu prüfen, ob das Obligatorium eine staatliche Monopolanstalt bedingt. Dabei ist davon abzusehen, zu entscheiden, ob an sich für die Arbeitslosenversicherung eine allgemeine oder eine nach Gewerben und Industrien oder eine nach Berufen gegliederte Versicherung die gegebene Form ist.

Voraussetzung des Obligatoriums ist eine Organisationsform, die jeder der Versicherungspflicht unterworfenen Person die Versicherungsmöglichkeit bietet. Untersucht man die bestehenden Institutionen, ob sie dieser Forderung genügen, so ersieht man, dass, soweit es die privaten Kassen betrifft, für die Erteilung der Mitgliedschaft stark einschränkende Aufnahmeprizipien zur Anwendung kommen. Es handelt sich vielfach nicht um selbständige Kassen, sondern um Institutionen von Verbänden, die in der Arbeitslosenversicherung nicht ihren einzigen Zweck erblicken. Eine Ausnahme bilden in dieser Hinsicht die paritätischen Kassen; trotzdem bieten auch sie nur für einen verhältnismässig kleinen Personenkreis die Versicherungsmöglichkeit. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit von Institutionen, welche die infolge der eingeschränkten Aufnahmefähigkeit der privaten Kassen bestehenden Lücken ausfüllen. Dies sind die auf öffentlich-rechtlicher Grundlage beruhenden Kassen.

Der Versicherungszwang bedingt somit öffentliche Kassen, nicht aber, dass diesen ein Monopolcharakter verliehen wird.

Es wird noch zu prüfen sein, ob die Volkswirtschaft eine Arbeitslosenversicherung mit einem umfassenden Versicherungszwange zu tragen vermag. Dabei darf aber dieser Zweig der Sozialversicherung nicht isoliert betrachtet werden. Es ist notwendig, dass auch die Unfall- und die Krankenversicherung einbezogen werden, um die gesamte »Belastung« der Wirtschaft durch die Sozialversicherung zu erhalten.

Da das Wort Belastung nicht ganz frei ist vom Odium der Unproduktivität[75]), so wird man sich fragen können, ob seine Verwendung angezeigt ist. Vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet kann so lange nicht von Belastung gesprochen werden, als die für die Sozialversicherung gemachten Aufwendungen das Volkseinkommen nicht soweit schmälern, dass daraus dringendere Bedürfnisse nicht bedeckt werden können:

---

[74]) Bundesblatt Nr. 38. 75. Jahrg. Band II. S. 833.

[75]) Zahn, F.: Artikel Arbeiterversicherung im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Jena 1927. S. 42.

Die Aufwendungen betrugen für die

	Fr. 1926	Fr. 1927
Krankenversicherung	37,526,527	44,411,008
Unfallversicherung	220,942,453	242,597,279
Arbeitslosenversicherung	4,281,165	6,040,591
im ganzen	262,750,145	293,048,878

Gestützt darauf, dass im September 1927 ungefähr ein Drittel der für die Arbeitslosenversicherung in Betracht kommenden Personen (vgl. S. 58) bei einer Arbeitslosenkasse versichert waren, sind als Aufwendung für eine umfassende Arbeitslosenversicherung unter Verhältnissen, wie sie das Jahr 1927 aufwies, rund 20 Millionen Franken in Rechnung zu stellen. Es ergibt somit als Gesamtbetrag der Aufwendungen für die eidgenössische Sozialversicherung die Summe von 307 Millionen Franken.

Dieser Betrag macht ungefähr 3,6 % des schweizerischen Volkseinkommens aus.[76]) Zieht man in Betracht, dass in der Schweiz die jährlichen Ausgaben für Alkohol rund 550 Millionen Franken betragen[77]), das sind ca. 180 % der mutmasslichen Kosten im Jahr einer eidgenössischen Sozialversicherung, in der die Arbeitslosenversicherung umfassend ist, so ergibt sich ohne weiteres, dass die für einen allgemeinen eidgenössischen Versicherungszwang erforderlichen Aufwendungen von der schweizerischen Volkswirtschaft getragen werden können. Zahn[78]) gibt für die Aufwendungen der Sozialversicherung in Deutschland rund 3 Milliarden Mark an. Dieser Betrag ist ungefähr der zehnte Teil des gesamten Lohneinkommens. Zahn hält diesen Anteil für die deutsche Volkswirtschaft für erträglich. Im Steuerjahr 1925/26 sind für Alkohol und Tabak dort 6 Milliarden Mark verwendet worden.

In England sind dem Versicherungszwange alle im Alter von 16 bis 65 Jahren stehenden Personen unterstellt, die auf Grund eines Dienstvertrages beschäftigt sind. Ausgenommen sind die Beschäftigungen, bei denen das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht vorhanden oder nur sehr gering ist, oder deren Einschluss in die Versicherung erhebliche Schwierigkeiten, namentlich organisatorischer Natur, ergäbe. Ausgeschlossen sind ferner die Personen, die im Falle der Arbeitslosigkeit nicht notleiden würden.

In Deutschland ist für den Fall der Arbeitslosigkeit versichert, 1. wer auf Grund der Reichsversicherungsverordnung oder des Reichsknappschaftsgesetzes für den Fall der Krankheit pflichtversichert ist, 2. wer auf Grund des Angestelltenversicherungsgesetzes pflichtversichert

---

[76]) Wyler kommt für das Jahr 1924 auf ein Volkseinkommen von 8550 Millionen Franken. — Vgl. Wyler, J.: Das schweizerische Volkseinkommen im Jahre 1924. Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft. 63. Jahrg. Heft 3. S. 407.

[77]) Hartmann, Ad.: Aussichten und Bedeutung der gärungslosen Obstverwertung. Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft. 65. Jahrg. Heft 1. S. 92.

[78]) A. a. O. S. 43.

ist und der Pflicht zur Krankenversicherung nur deswegen nicht unterliegt, weil er die Verdienstgrenze der Krankenversicherung überschritten hat, und 3. wer der Schiffsbesatzung eines deutschen Seefahrzeuges angehört. Ausnahmen bilden vornehmlich Beschäftigungen, deren Einbeziehung in die Versicherung sich aus technischen Gründen nicht durchführen lässt.

In England ist man so vorgegangen, dass man im Jahre 1911[79]) mit einem sehr beschränkten Versicherungszwange begann. Dieser ist später in der Hauptsache in zwei Etappen[80]) zur heutigen Gestaltung ausgebaut worden. Im Jahre 1912 betrug die Zahl der versicherten Personen 2 Millionen, 1916 wurde sie verdoppelt und ist durch das Gesetz von 1920 auf 11,5 Millionen angestiegen. 1926 waren im ganzen 12,041,000 Personen versichert.[81]) Das seit dem 19. April 1928 in Kraft befindliche Gesetz vom 22. Dezember 1927 bedeutet die endgültige Rückkehr zu den sogenannten Versicherungsgrundsätzen.

Die deutsche Arbeitslosenversicherung besitzt noch keinerlei Tradition. Sie ist aus der in der Nachkriegszeit notwendig gewordenen Erwerbslosenfürsorge hervorgegangen. Zwischen dieser und der heutigen Versicherung[82]) schob sich nach der Stabilisierung der deutschen Währung eine eigenartige Zwischenform zwischen Fürsorge und Versicherung ein. Arbeitgeber und Arbeitnehmer wurden nämlich durch Zwangsbeiträge zur Aufbringung der Mittel für die Erwerbslosenfürsorge herangezogen. Hinsichtlich der Kostendeckung hatte dies eine nachhaltige Wirkung auf die endgültige Gestaltung des Gesetzes ausgeübt.[83])

Für die deutsche Arbeitslosenversicherung ist eine einheitliche Reichsorganisation geschaffen worden. Die Zahl der Versicherten betrug Ende Dezember 1928 16,780,091.[84])

Wird die Zahl der Versicherten mit der Zahl der Erwerbstätigen[85]) in Beziehung gesetzt, so ersieht man, dass in Deutschland wie auch in England rund 60 % der Erwerbstätigen gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit versichert sind. In England dauerte es etwa 10 Jahre, bis dieser Anteil erreicht wurde (1912: ca. 10 %, 1916: ca. 20 %, 1921: ca. 57 %). In Deutschland hat die Versicherung mit dieser Ausdehnung ihren Anfang genommen.

---

79) National Insurance Act, 1911 (Part II, Unemployement Insurance, and Part III, General), (§ 84—115 und Anhang VI—IX).

80) National Insurance (Part II) (Munition Workers) Act 1916 and Unemployement Insurance Act, 1920.

81) Gsell: A. a. O. S. 48.

82) Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung v. 12. Okt. 1929.

83) Bernhard, E.: Das deutsche Reichsgesetz über die Arbeitslosenversicherung, vom 16. Juli 1927, in Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft. Band 27. Heft 4. Berlin 1927. S. 375.

84) Erster Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die Zeit vom 1. Oktober 1927 bis 31. Dezember 1928. Beilage zum Reichsarbeitsblatt 1929. Nr. 6. S. 26.

85) Conrad, J.: Grundriss zum Studium der politischen Oekonomie. Vierter Teil. Bearbeitet von A. Hesse. Jena 1924. Seite 18 und 19. — Deutsches Reich (1907) 28,092,117 Erwerbstätige, Grossbritannien und Irland (1911) 20,146,806 Erwerbstätige.

In der Schweiz betrug dieser Anteil Ende September 1929 ca. 15,5 %.

Das englische Vorgehen hat zu einem vollen Erfolg geführt.[86]) Ein abschliessendes Urteil über die deutsche Arbeitslosenversicherung ist heute angesichts ihres verhältnismässig kurzen Bestehens nicht möglich.

Die eidgenössische Arbeitslosenversicherung befindet sich heute in einer ersten Etappe ihrer Entwicklung. Für ihren weiteren Ausbau dürfte zunächst ein Versicherungszwang in Frage kommen, der sich auf die in den dem eidgenössischen Fabrikgesetz unterstellten Betrieben beschäftigten Personen beschränkt, als Uebergang zu einer dritten und vorläufig abschliessenden, durch eine umfassende Versicherung charakterisierte Etappe.

---

[86]) Fuss, H.: A. a. O. S. 2.

FÜNFTES KAPITEL.

Die Statistik der Arbeitslosigkeit.

Die Arbeitslosigkeit stellt im Wirtschaftsleben einen so wichtigen Faktor dar, dass ihre statistische Erfassung als unerlässlich erscheint. Diese hat den Zweck, über die Tatsachen des gesamten Arbeitslosenwesens genaue Nachweise zu liefern.[87]) Dadurch werden wertvolle sozialwissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen.

Für die Arbeitslosenstatistik kommt die Zahl der Arbeitslosen in einem bestimmten Zeitpunkte in Betracht; ausserdem aber auch die Aufnahme der Arbeitslosigkeit als Bewegungserscheinung. Erhebungseinheit ist somit nicht allein nur der Arbeitslose als Person, sondern auch die Arbeitslosigkeit als Fall.

In bezug auf die Person des Arbeitslosen interessieren vor allem das Geschlecht, das Alter, der Familienstand, der Beruf, der Unterstützungsbezug, in bezug auf die Arbeitslosigkeit ihre Dauer, ihre Ursache und ihre Häufigkeit.

In der Darstellung ist sowohl die zeitliche Bewegung als auch die räumliche Verteilung der Arbeitslosigkeit zum Ausdruck zu bringen. Der Umfang selbst wird einerseits durch die absolute Zahl der Arbeitslosen, anderseits durch den Vergleich dieser Masse mit der erwerbstätigen Bevölkerung gekennzeichnet.

Die Aufnahme kann primärstatistischer und sekundärstatistischer Art sein. Die Methoden sind noch sehr unvollkommen ausgebildet.[88])

Die Materialien für die Arbeitslosenstatistik in der Schweiz liefern 1. die Arbeitslosenkassen und 2. die Arbeitsnachweisstellen.

Durch die Arbeitslosenversicherung ergeben sich in den Arbeitslosenkassen zwangsläufig Daten, vor allem über die Zahl der Arbeitslosen.

Art. 5, Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung vom 17. Oktober 1924 verpflichtet die Arbeitslosenkassen, die Anspruch auf einen Bundesbeitrag erheben, dem eidgenössischen Arbeitsamt die für eine Statistik nötigen Angaben zu machen. Auf Grund dieser Bestimmung haben die Kassen vierteljährlich je auf Ende eines Quartals

a) die Zahl der Kassenmitglieder,

b) die Zahl der arbeitslosen Kassenmitglieder zweifach gegliedert nach gänzlicher und teilweiser Arbeitslosigkeit und nach Unterstützte und Nichtunterstützte zu erheben.

Da die Arbeitslosenversicherung nicht umfassend ist, sind diese seit 1926 durchgeführten Erhebungen nicht vollständig. Sie führten zu folgenden Ergebnissen:

---

[87]) Morgenroth, W.: Artikel Arbeitslosenstatistik im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Jena 1927.

[88]) Ueber die Methodik vgl. Žižek, F.: Grundriss der Statistik. Zweite Aufl. München und Leipzig 1923. S. 510 ff. Ferner in der Schweizerischen Zeitschrift für Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft und Sozialpolitik. XXXIV. Jahrg., 1928, Heft 9/10. S. 277 ff.: Die Arbeitslosigkeit in Amsterdam.

Zeitpunkt der Erhebung	Anzahl der Kassen*	erfasste Kassen-Mitglieder	Teilmasse in % der unselbständ Erwerbend.†	arbeitslos			
				gänzlich	teilweise	auf 100 Mitgl. gänzl.	teilw.
1926							
Ende März	56	153 942	12,3	4 156 §	4 156 §	2,7	2,7
» Juni	58	157 230	12,6	3 849	5 855	2,4	3,7
» Sept.	67	163 448	13,1	4 504	7 369	2,8	4,5
» Dez.	91	178 975	14,3	10 043	8 148	5,6	4,6
1927							
Ende März	134	226 882	18,0	6 312	6 833	2,8	3,0
» Juni	145	242 378	19,2	3 901	4 168	1,6	1,7
» Sept.	149	247 147	19,7	4 311	3 725	1,7	1,5
» Dez.	152	248 588	19,8	11 306	4 231	4,5	1,7
1928							
Ende März	151	253 131	20,0	4 803	2 553	1,9	1,0
» Juni	155	258 839	20,4	3 027	2 002	1,2	0,8
» Sept.	159	262 538	20,7	2 873	2 535	1,1	1,0
» Dez.	159	266 698	21,1	10 619	3 621	4,0	1,4
1929							
Ende März	161	269 822	21,1	4 435	4 483	1,6	1,7
» Juni	164	281 960	22,1	2 059	2 834	0,7	1,0
» Sept.	165	290 493	22,7	2 332	2 549	0,8	0,9
» Dez.	167	296 387	23,2	12 309	9 805	4,2	3,3

Die Bedeutung dieser Zusammenstellung liegt darin, dass durch die zeitliche Veränderung der errechneten Arbeitslosenziffer gewisse Schlussfolgerungen hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit gezogen werden können. Dabei ist zu beachten, dass die zugrunde liegenden Teilmassen nicht als repräsentativ, d. h. als mit der Gesamtheit der unselbständig Erwerbenden homogen angesprochen werden können. Das geht daraus hervor, dass z. B. die Berechnung der Arbeitslosenziffern auf Ende des ersten Quartals 1927 für die gänzliche Arbeitslosigkeit den Wert 3,3 (statt 2.8) und für die teilweise den Wert 3,2 (statt 3,0) ergibt, wenn nur die 178,975 Mitglieder enthaltenden 91 Kassen, die für die Berechnung der Ziffern auf Ende des vierten Quartals 1926 erfasst wurden, berechnet werden.

Die Gleichartigkeit der durch die in den Arbeitslosenkassen Versicherten verkörperte Teilmasse mit der Gesamtheit der unselbständig Erwerbenden ist einmal dadurch in Frage gestellt, dass die landwirt-

*) Die Zahl der Kassen stimmt mit der Zahl der anerkannten Kassen nicht immer überein, weil sich zum Teil Kassen an der Erhebung beteiligten, die nicht anerkannt waren, und weil zum Teil nicht immer alle anerkannten Kassen in der Lage waren, die verlangten Angaben zu machen. Dies war gewöhnlich dann der Fall, wenn die Anerkennung der Kasse kurz vor dem Zeitpunkt der Erhebung erfolgte.

†) Die Zahl der unselbständig Erwerbenden wurde auf Grund der für die Jahre 1926–1928 geschätzten Wohnbevölkerung (Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1928, S. 20) aus dem durch die Volkszählung des Jahres 1920 ermittelten Verhältnis dieser beiden Massen errechnet. Wohnbevölkerung 1929 geschätzt.

§) Errechnet.

schaftlichen Arbeiter gänzlich fehlen; dann ist zu erwähnen, dass die ungelernten Arbeiter, deren Arbeitslosigkeit einen besonderen Charakter trägt, in weit geringerem Masse versichert sind als die Gelernten und Angelernten, eine Folge der Freiwilligkeit der Arbeitslosenversicherung. Aber auch innerhalb der Berufsgruppen weist die Masse der Versicherten eine Abweichung von der Gliederung der Gesamtheit auf.[89]) Ferner ist zu berücksichtigen, dass eine vollständige Erfassung der Arbeitslosigkeit in den Arbeitslosenkassen nicht stattfindet, weil die kein Taggeld beziehenden Arbeitslosen nur ein geringes Interesse haben, sich zu melden. Aus diesen Gründen ist daher eine Schlussfolgerung auf die absolute Arbeitslosigkeit nicht möglich.

Neben der Berechnung der Ziffer für gänzliche und teilweise Arbeitslosigkeit beim männlichen und weiblichen Geschlecht hat das eidgenössische Arbeitsamt aus den Arbeitslosenkassen, deren Grundlage nach Berufen gegliedert ist (vgl. S. 15). spezielle Arbeitslosenziffern für einige Berufsgruppen errechnet.[90]) (Siehe S. 68.)

Die Arbeitslosenziffern in den verschiedenen Berufsgruppen weisen in gewissen Zeitpunkten eine grosse Verschiedenheit auf. Sie bewegen sich für die gänzliche Arbeitslosigkeit beispielsweise Ende Dezember 1928 zwischen 0,9 (Handelsangestellte) und 14,4 (Bau- und Holzarbeiter). Dieser Umstand verleiht der allgemeinen Arbeitslosenziffer einen rein rechnerischen Charakter, dem indes im Hinblick auf die Gestaltung der zugrunde liegenden Teilmassen (vgl. S. 66) keine grosse Bedeutung zukommt. Erst mit dem Abnehmen der Gegensätze nähert sich die allgemeine Arbeitslosenziffer der Wirklichkeit und kann einen Ausdruck für die tatsächlichen Verhältnisse bilden. Eine vollends unbestimmte Grösse ist die Ziffer für die Teilarbeitslosigkeit, weil sie nur die Zahl der von der Arbeitslosigkeit teilweise betroffenen Personen angibt, über die Intensität der Arbeitslosigkeit aber keinerlei Anhaltspunkte enthält.

Da für einen gut funktionierenden Arbeitsnachweis die genaue Kenntnis der Lage des Arbeitsmarktes Voraussetzung ist, gehört es zur ersten Aufgabe der Arbeitsvermittlung, die Arbeitsuchenden und die Arbeitsstellen laufend zu verzeichnen. Dadurch entsteht die ebenfalls die Arbeitslosigkeit beleuchtende Statistik der Arbeitsvermittlung.

In der Schweiz werden auf Ende jeden Monats von den dem Verband schweizerischer Arbeitsämter angeschlossenen 35 kommunalen und kantonalen Arbeitsämtern, sowie von den wichtigeren Facharbeitsnachweisen Zählungen vorgenommen. Dabei wird vor allem die Zahl der Stellensuchenden, die nach den Angaben der Erhebungsstellen mit der Zahl der Arbeitslosen als übereinstimmend angenommen werden darf, und die Zahl der offenen Stellen ermittelt.

---

[89]) Sozialstatistische Mitteilungen. Herausgegeben vom Eidgen. Arbeitsamt. IV. Jahrg. Heft 4. S. 129.

[90]) Wirtschaftliche und Sozialstatistische Mitteilungen. Herausgegeben vom eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. III. Jahrg. 2. Heft. Februar 1930. S. 77.

Zeitpunkt der Erhebung	Bekleidungs- u. Leder-Arbeiter		Bau- und Holz-Arbeiter		Textil-Arbeiter		graph. Arbeiter		Metall-Arbeiter		Uhren-Arbeiter		Handels-Angestellte		verschied. Berufe		Total	
	gänzl.	teilw.	gänzl.	teilw.	gänzl.	teilw.	gänzl.	teilw.	gänzl.	teilw.	gänzl.	teilw.	gänzl.	teilw.	gänzl	teilw.	gänzl.	teilw.
									gänzl.	teilw.								
1926																		
Ende März	0,9	1,8	3,8	0,1	6,6	7,7	2,4	0,2		1,5	4,1		1,6	0,0	2,3	2,4	2,7	2,7
„ Juni	0,0	0,8	1,6	0,3	7,8	8,0	2,9	0,2		1,9	6,1		1,0	0,0	1,8	4,1	2,4	3,7
„ Sept.	0,0	5,8	2,3	0,7	8,1	7,9	4,6	0,1		1,1	6,9		1,4	0,0	2,5	5,6	2,8	4,5
„ Dez.	0,6	2,2	11,0	0,8	7,2	5,9	4,2	0,0		2,9	9,3		1,4	0,0	8,0	4,4	5,6	4,6
1927																		
Ende März	0,2	0,7	3,4	0,8	4,5	7,2	2,8	0,2		2,2	5,1		1,3	0,0	3,3	2,4	2,8	3,0
„ Juni	0,1	0,0	1,8	0,2	3,4	5,0	3,2	0,1		1,0	1,9		1,1	0,0	1,5	1,8	1,6	1,7
„ Sept.	0,1	0,1	1,6	0,2	4,1	4,6	4,0	0,1		0,7	1,2		1,0	0,0	1,9	1,8	1,7	1,5
„ Dez.	0,2	0,2	15,8	1,1	4,1	3,9	3,5	0,1	2,4	0,9	1,1	3,4	1,1	0,0	5,3	1,9	4,5	1,7
1928																		
Ende März	0,6	0,6	2,3	0,1	3,6	2,0	1,9	0,0	1,0	0,3	0,9	2,4	1,0	0,0	2,3	1,3	1,9	1,0
„ Juni	0,7	0,5	1,2	0,0	3,1	1,8	2,2	0,0	0,3	0,1	0,4	1,0	0,9	0,0	1,1	1,2	1,2	0,8
„ Sept.	0,6	0,5	0,9	0,0	3,4	3,1	2,5	0,0	0,2	0,1	0,2	0,6	0,9	0,0	1,0	1,4	1,1	1,0
„ Dez.	0,5	1,4	14,4	0,2	4,6	3,1	2,4	0,0	1,7	0,2	1,0	3,3	0,9	0,0	4,1	1,7	4,0	1,4
1929																		
Ende März	0,8	5,2	2,1	0,0	4,2	3,4	1,6	0,0	1,2	0,2	0,4	1,6	0,8	0,0	1,6	2,4	1,6	1,7
„ Juni	0,4	3,1	0,6	0,0	2,0	3,8	1,5	0,1	0,2	0,0	0,2	1,1	0,7	0,0	0,7	1,1	0,7	1,0
„ Sept.	0,3	2,2	0,3	0,0	2,5	3,1	2,7	0,0	0,2	0,0	0,2	0,9	0,7	0,0	0,8	1,1	0,8	0,9
„ Dez.	0,8	0,3	13,0	0,2	3,5	9,8	2,4	0,0	2,0	0,7	2,5	18,4	0,7	0,0	4,3	2,0	4,2	3,3

Stichtag Ende	Stellesuchende				Offene Stellen			
	1926	1927	1928	1929	1926	1927	1928	1929
Januar	20 525	19 370	14 212	16 284	1 785	1 655	2 422	2 485
Februar	18 138	19 201	12 017	15 979	2 541	2 253	3 564	3 381
März	14 307	13 568	8 265	7 098	3 215	3 810	4 535	7 516
April	11 320	11 220	6 910	5 382	2 858	3 692	4 842	5 961
Mai	10 703	9 547	6 410	5 049	2 466	3 640	4 126	5 609
Juni	10 272	7 735	5 378	4 399	2 188	3 068	4 125	5 516
Juli	11 013	8 404	5 525	4 801	1 876	2 739	3 407	4 324
August	11 818	8 854	6 523	4 611	1 969	2 880	3 214	4 285
September	12 803	8 335	6 125	5 197	1 985	2 959	3 209	5 025
Oktober	14 253	9 873	7 636	6 799	1 352	2 136	2 293	3 015
November	16 366	12 079	9 571	8 657	1 287	1 893	1 972	2 451
Dezember	17 900	13 701	11 993	13 320	1 303	1 824	1 666	1 980

Um einen tiefern Einblick in die Verhältnisse des Arbeitsmarktes zu gewinnen, werden diese Zahlen, in manchen Fällen, Männer und Frauen getrennt, einerseits nach Berufsgruppen und zum Teil nach Berufsarten, anderseits nach Kantonen und wichtigeren Städten gegliedert. Ein besonderes Gewicht wird auf die zeitlichen Veränderungen gelegt.

Neben verschiedenen Untersuchungen spezieller Tatbestände, wie beispielsweise des Altersaufbaues der Arbeitslosen, wobei eine Gliederung getrennt nach Geschlechtern bis zu den Berufsarten vorgenommen wird und spezielle Arbeitslosenziffern errechnet werden, wird insbesondere auch die eigentliche Vermittlungstätigkeit erfasst. Ferner wird vom eidgenössischen Arbeitsamt periodisch auf Grund einer Enquête bei den industriellen Betrieben über den Beschäftigungsgrad der Industrie berichtet.[91])

Die von den Arbeitsnachweisstellen erhobene Zahl der Arbeitslosen kennzeichnet die Arbeitslosigkeit in ihrem absoluten Umfange, wenn auch nicht genau, so doch annähernd. Die wirkliche Zahl dürfte wohl noch höher sein, denn es gibt zweifellos zahlreiche Fälle, in denen der Arbeitslose die organisierte Arbeitsvermittlung nicht benützt. Die aus ihr berechnete allgemeine Arbeitslosenziffer[92]) beträgt:

Stichtag	1926	1927	1928	1929
Ende März	1,15	1,08	0,65	0,56
» Juni	0,82	0,62	0,42	0,34
» September	1,03	0,66	0,48	0,41
» Dezember	1,43	1,09	0,95	1,04

[91]) Für diese Orientierung wird auf die monatlich erscheinenden, vom Eidgen. Volkswirtschaftsdepartement herausgegebenen »Wirtschaftlichen und Sozialstatistischen Mitteilungen« verwiesen.

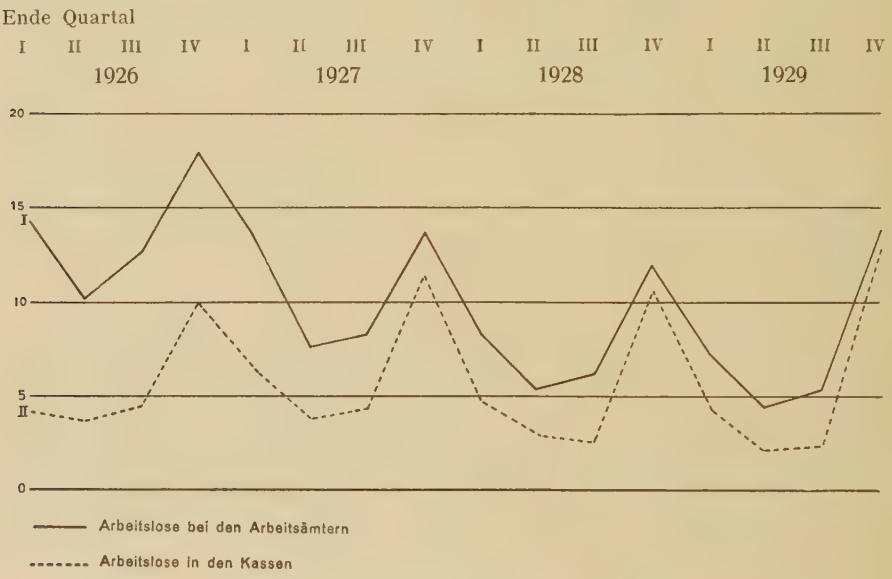
[92]) Zahl der Arbeitslosen auf 100 unselbständig Erwerbende.

und stellt einen Ausdruck dar, der nicht nur für den zeitlichen Ablauf der Arbeitslosigkeit, sondern auch als zahlenmässige Grösse relevant ist.

Der Verlauf der beiden aus den Zahlen der bei den Arbeitsämtern festgestellten und den aus den Zahlen in den Arbeitslosenkassen gezählten Vollarbeitslosen gebildeten Reihen ist konvergierend.

Tafel 1:

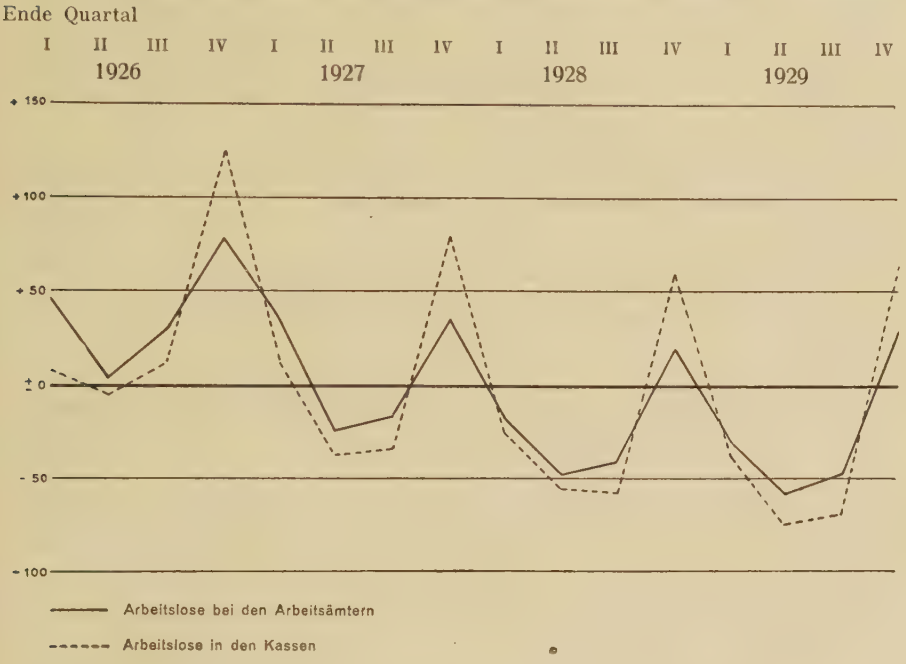
Die Arbeitslosigkeit bei den Arbeitsämtern und in den Arbeitslosenkassen.



Reihe I weist in ihrer allgemeinen Richtung eine fallende Tendenz auf; Reihe II dagegen verläuft horizontal. Durch den Verlauf der Reihe I ist ein Abnehmen der Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Diese Erscheinung ist aus Reihe II nicht ersichtlich, weil die Masse, aus der die Arbeitslosen ausgezählt werden, ständig zugenommen hat. Dies ist zwar auch bei der Gesamtmasse der unselbständig Erwerbenden der Fall, doch nicht in dem Masse, dass die auf dem Arbeitsmarkte eingetretene Besserung in der Darstellung nicht zum Ausdruck gekommen ist. Der durch die Veränderung der Masse sich ergebende störende Faktor wird ausgemerzt, wenn zum Vergleich die Ausdrücke der relativen Arbeitslosigkeit verwendet werden. Das ist in Tafel 2, S. 71, geschehen. Hier sind die prozentualen Abweichungen vom Mittel der Jahre 1926/29 der relativen Arbeitslosigkeit verzeichnet. Die Besserung der Arbeitsmarktlage spiegelt sich nun auch in der in den Kassen aufgetretenen Arbeitslosigkeit wider.

Tafel 2:

Die Abweichungen der Arbeitslosigkeit vom Mittel der Jahre 1926/29 bei den Arbeitsämtern und in den Arbeitslosenkassen.



Man ersieht, dass diese grösseren Schwankungen unterworfen ist als die bei den unselbständig Erwerbenden überhaupt festgestellte Arbeitslosigkeit. Der sehr beträchtliche Ausschlag jeweils am Ende des vierten Quartals weist daraufhin, dass die von Winterarbeitslosigkeit betroffenen Berufe in den Kassen stärker vertreten sind als in der Gesamtmasse der unselbständig Erwerbenden. Aus den Arbeitslosenziffern ist zu erkennen, dass der Grad der Arbeitslosigkeitsgefahr dieser in ihrer Gesamtheit weit geringer ist als der der Versicherten.

Die Anzahl der Arbeitslosen, um die die Zahl der auf 10.000 Kassenmitglieder entfallenden versicherten Arbeitslosen grösser ist als die auf 10,000 unselbständig Erwerbstätige kommenden Arbeitslosen überhaupt, beträgt Ende

	Ende I.	II.	III.	IV. Quartal
im Jahre 1926	155	163	173	418
» » 1927	170	99	108	346
» » 1928	125	75	61	303
» » 1929	108	39	39	311

Um die allgemeine Tendenz dieser Reihe zum Ausdruck zu bringen, werden die einzelnen Glieder dadurch ausgeglichen, dass sie mit den Abweichungen der durchschnittlichen Quartalswerte (I: 140, II: 94,

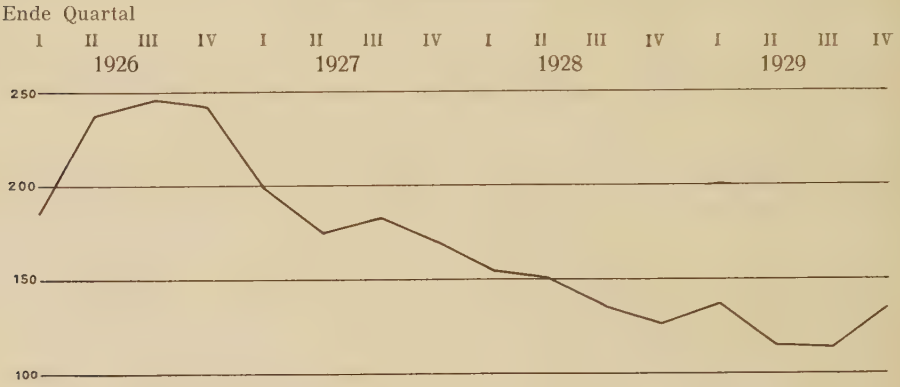
III: 95, IV: 345) vom Quartalsmittel (169) korrigiert werden. Diese Korrektur beträgt für das I. Quartal + 29, für das II. + 75, für das III. + 74 und für das IV. — 176. Es ergibt sich somit folgende ausgeglichene Reihe:

184, 238, 247, 242, 199, 174, 182, 170, 154, 150, 135, 127, 137, 114, 113, 135.

Hierin ist die fallende Tendenz deutlich zu erkennen (Tafel 3).

Tafel 3:

Die Bewegung des Risikos in den Arbeitslosenkassen mit der Zunahme der Versicherten.



Daraus erkennt man, dass die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung seit 1926 im allgemeinen in dem Sinne vor sich gegangen ist, dass mit der Ausdehnung der Versicherung das Risiko der Arbeitslosigkeit in der Gesamtheit der Versicherten kleiner wurde.

Der Umfang der Arbeitslosigkeit als soziale Erscheinung ist durch die Zahl der Arbeitslosen nicht vollständig umschrieben, da er auch von der Dauer der Beschäftigungslosigkeit der Arbeitslosen abhängt. Diesem für die Arbeitslosenversicherung so wichtigen Moment wird nicht genügend Rechnung getragen. In den Arbeitslosenkassen z. B. liegt viel Material; es fehlt lediglich die »Besitzergreifung« durch den Statistiker.

Literaturverzeichnis.

Die Arbeitslosenversicherung. Eine rechtsvergleichende Darstellung. Herausgegeben vom Internationalen Arbeitsamt. Genf 1925.

Arbeitslosenversicherung. Wegleitung für die Anwendung des Bundesgesetzes über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung vom 17. Oktober 1924 sowie der bundesrechtlichen Vollziehungsverordnung I vom 9. April 1925. Herausgegeben vom Eidgenössischen Arbeitsamt. Bern 1928.

Die Arbeitslosigkeit in Amsterdam. In der Schweizerischen Zeitschrift für Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft und Sozialpolitik. XXXIV. Jarhg., 1928, Heft 9/10.

Grundsätze der Arbeitslosenversicherung in der Schweiz. Schweiz. Vereinigung für Sozialpolitik 1927.

Bauer, Stephan: Artikel Arbeiterschutzgesetzgebung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl. Jena 1922.

Bernhard, Ernst: Das Problem der Arbeitslosenversicherung und seine Lösung im In- und Ausland. (Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 21. Band, 1.Heft. Berlin 1925.)

Bernhard, Ernst: Das deutsche Reichsgesetz über die Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Band 27, Heft 4. Berlin 1927.

Burckhardt, W.: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. 2. Aufl. Bern 1914.

Burckhardt, Walter: Gutachten über die Auslegung und Revision des Artikels 34ter der schweizerischen Bundesverfassung. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik. April 1925.

Conrad, J.: Grundriss zum Studium der politischen Oekonomie. Vierter Teil. Bearbeitet vom A. Hesse. Jena 1924.

Erster Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die Zeit vom 1. Oktober 1927 bis 31. Dezember 1928. Beilage zum Reichsarbeitsblatt 1929.

Fuss, Henri: Die leitenden Grundsätze der Arbeitslosenversicherung. Generalbericht an die zweite Delegiertenversammlung der Internationalen Vereinigung für sozialen Fortschritt, Wien, den 14. bis 18. September 1927.

Geering, Traugott und Hotz, Rudolf: Wirtschaftskunde der Schweiz. Zürich 1910.

Gsell, Emil: Die Arbeitslosenversicherung in Grossbritannien. Diss. Zürich 1927.

Hartmann, Ad.: Aussichten und Bedeutung der gärungslosen Obstverwertung. Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft. 54. Jahrg., Heft 2 u. 3,

Herkner, Heinrich: Die Arbeiterfrage. Berlin 1916.

Heyde, Ludwig: Abriss der Sozialpolitik. Leipzig 1928.

Hofmann, E.: Die Förderung der Massnahmen gegen Arbeitslosigkeit durch den Bund. Gutachten an das schweizerische Industriedepartement. (Vom Mai 1906.)

Hofmann, E.: Gutachten betreffend die Subventionierung der Arbeitslosenkassen durch den Bund. (Vom 16. September 1917.)

Hüpeden, Th.: Zur Arbeitslosenversicherung. Leipzig 1920.

Jahresberichte des christlich-sozialen Gewerkschaftsbundes der Schweiz 1913 und 1914 Winterthur.

Jahresberichte 1915—1920 des Christlichen Gewerkschaftsbundes der Schweiz. Winterthur.
Christlich-nationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz. Bericht, umfassend die Jahre 1921—1926. Winterthur 1927.
Jahresberichte des schweizerischen Gewerkschaftsbundes. 1912—1928.
Jastrow, J.: Das Problem der Arbeitslosenversicherung und die Grundsätze des wirtschaftlichen Liberalismus. Berlin 1910.
Imle, Fanny: Kritisches und Positives zur Frage der Arbeitslosenversicherung. Jena 1907.
Kuhn, Gotthelf: Der Stand der Arbeitslosenfürsorge in der Schweiz. (Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik. XXXIII. Jahrg., Heft 7. Bern 1927.)
Kumpmann, Karl: Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung. Tübingen 1920.
Lins, W.: Staat und Arbeit. Jena 1920.
Lorenz, J.: Der schweizerische Arbeitsmarkt in den Jahren 1916 und 1917. (Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft. 54. Jahrg., Heft 2 u. 3, 1918.
Manes, A.: Artikel Sozialversicherung im Wörterbuch der Volkswirtschaft. Herausgegeben von Ludwig Elster. 3. Aufl. Jena 1911.
Mangold, F.: Denkschrift über die Entwicklung der staatlichen Arbeitslosenfürsorge im Kanton Basel-Stadt. Basel 1906.
Meyer, Paul: Die Notstandsarbeiten und ihre Probleme. Jena 1914.
Moldenhauer: Internationale Fortschritte der Sozialversicherung, 1912.
Morgenroth, W.: Artikel Arbeitslosenstatistik im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Jena 1927.
Morgenstern, Toni: Arbeitslosenversicherung und deutsche Erwerbslosenfürsorge unter Berücksichtigung des Arbeitsnachweises. Leipzig.
L'organisation internationale du Travail et le Chômage. Bureau international du Travail. Genève 1927.
von Philippovich, Eugen: Grundriss der politischen Oekonomie. Tübingen.
Pfister, H.: Die Arbeitslosenfrage. (Helvetia; politisch-literarisches Monatsheft der Studentenverbindung Helvetia. 42. Jahrg. Nr. 7. Bern 1923.)
Les Remèdes au Chômage. Enquête sur le Chômage. Bureau international du Travail. Genève 1922.
Schanz, G.: Zur Frage der Arbeitslosenversicherung. Bamberg 1895.
Sachs, Hildeg.: Entwicklungstendenzen in der Arbeitsnachweisbewegung. Jena 1919.
Schmittmann, B.: Artikel Sozialversicherung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl. Jena 1926.
Siöberg: Die englische Arbeitslosenversicherung im Lichte des Schlussberichtes der englischen Enquête-Kommission, in Reichsarbeitsblatt, N. F. 9. 28. II. S. 417 ff.
Statuten, Reglemente, Jahresberichte und Jahresrechnungen der anerkannten Arbeitslosenkassen.
Thomas, Albert: Die Verhütung der Arbeitslosigkeit. Auszug aus einer Rede. Genf 1924.
Teuscher, Hugo: Die Arbeitslosenunterstützung in der Schweiz, insbesondere während des Weltkrieges und der Nachkriegszeit. Diss. Universität Zürich, Lachen 1929.
Tschumi, H.: Ueber die Arbeitslosenversicherung und ihre Durchführung in den einzelnen Kantonen. Schweiz. Jahrbuch für Handwerk und Gewerbe. 1926.
Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz. Im Auftrage des schweizerischen Bundesrates herausgegeben vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. Einsiedeln 1925.
Verband schweizerischer Arbeitsämter. Geschäftsberichte. Zürich.
Windschuh, J.: Arbeitgeber und Arbeitslosenversicherung. In: Soziale Praxis. Jahrgang XXXVIII, Heft 24.

Wertenson, Marie: Die Arbeitslosigkeit in England seit 1919 und ihre Bekämpfung. Jena 1928.
Wyler, J.: Das schweizerische Volkseinkommen im Jahre 1924. Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft. 63. Jahrg. Heft 3.
Zahn, F.: Artikel Arbeiterversicherung im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Jena 1927.
Zentralstelle schweizerischer Arbeitsämter. Geschäftsberichte 1912—1924. Zürich.
Žižek, F.: Grundriss der Statistik. Zweite Auflage. München und Leipzig 1923.

Bundesratsbeschluss betr. den »Fonds für Arbeitslosenfürsorge« vom 24. März 1917.
Bundesratsbeschluss betr. Arbeitslosenunterstützung vom 29. Oktober 1919 mit allen seinen Abänderungen und Ergänzungen sowie der gestützt hierauf ergangenen Ausführungsbestimmungen.
Bundesratsbeschluss über die Einstellung der Arbeitslosenfürsorge (vom 2. Juni 1924.)
Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der Arbeitslosenversicherung. (Vom 17. September 1923.)
Gesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung. (Vom 17. Oktober 1924.)
Verordnung I vom 9. April 1925 zum Gesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung. (Vom 17. Oktober 1924.)
Verordnung II zum Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung. (Vom 20. Dezember 1929.)
Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung in den Jahren 1927 und 1928.
Sozialstatistische Mitteilungen. Herausgegeben vom Eidgen. Arbeitsamt.
Wirtschaftliche und Sozialstatistische Mitteilungen. Herausgegeben vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement.
Die schweizerische Gesetzgebung auf dem Gebiet des Arbeiterrechts und der Sozialversicherung vom 1. Oktober 1924 bis 31. Dezember 1927. Sonderheft 2 der Wirtschaftlichen und Sozialstatistischen Mitteilungen. Herausgegeben vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Bern 1928.
Die Grundlagen der periodischen statistischen Erhebungen des Eidg. Arbeitsamtes. Sonderheft 5 der Wirtschaftlichen und Sozialstatistischen Mitteilungen. Herausgegeben vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement.
Deutsches Reichsgesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. (Vom 12. Oktober 1929.)
National Insurance Act, 1911 (Great Britain).
National Insurance Act, 1916 (Great Britain).
Unemployement Insurance Act, 1920 (Great Britain).
Unemployement Insurance Act, 1927 (Great Britain).

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Vorwort 3

1. Kapitel.

Der Stand der Arbeitslosenversicherung unmittelbar vor dem Kriege.

I. Wesen und Zweck der Arbeitslosenversicherung 5
II. Die Selbsthilfe 6
III. Die Massnahmen der öffentlichen Körperschaften 6
a) Die Subvention der Selbsthilfe 6
b) Selbständige Arbeitslosenkassen 7

2. Kapitel.

Die Arbeitslosenversicherung in der Kriegs- und Nachkriegszeit.

a) Die Arbeitslosenkassen 8
b) Die eidgenössische Subvention der Selbsthilfe 11

3. Kapitel.

Die Arbeitslosenversicherung seit dem Abbau der Arbeitslosenunterstützung.

I. Das Problem 12
II. Die organisatorische Grundlage 14
III. Die Subventionierung der Arbeitslosenkassen 20
IV. Die Ausdehnung der Arbeitslosenversicherung 22
V. Die Versicherungsleistung 34
VI. Die Beiträge der Versicherten 47
VII. Die Beiträge der Arbeitgeber 53

4. Kapitel.

Die Arbeitslosenversicherung im System der eidgenössischen Sozialversicherung. Die Frage des eidgenössischen Versicherungszwanges . . 56

5. Kapitel.

Die Statistik der Arbeitslosigkeit 65

Literaturverzeichnis 73

Curriculum vitae.

Ich, Daniel Kessler, Bürger von Basel und St. Gallen (Stadt), wurde am 3. August 1886 als Sohn des Daniel Paul Kessler und der Pauline, geb. Zollikofer, in Basel geboren. Mein Vater war Architekt; er ist im Jahre 1920 gestorben.

Ich besuchte in Basel die Primarschule (1893—1897), die untere (1897 bis 1901) und die obere (1901—1904) Realschule. Im Herbst 1904 erwarb ich an dieser Anstalt das Maturitätszeugnis.

In der Folge studierte ich an der Universität Basel vom Wintersemester 1904/05 bis Ende Wintersemester 1906/07 an der mathematisch-naturwissenschaftlichen Abteilung der philosophischen Fakultät.

Im Frühjahr 1907 bestand ich das Mittellehrerexamen in den Fächern Mathematik, Physik und Chemie. Im folgenden Jahre erhielt ich eine Anstellung als Lehrer an der Knabensekundarschule in Basel. Seither unterrichtete ich an dieser Anstalt mit einer Unterbrechung vom Sommer 1919 bis Frühjahr 1925. Während dieser Zeit war ich vom Schuldienst beurlaubt, um die staatliche Arbeitslosenfürsorge in Basel zu leiten.

Seit dem Jahre 1911 lag ich neben meiner beruflichen Tätigkeit staatswissenschaftlichen Studien ob. Meine Universitätslehrer waren die Herren Professoren Dres. St. Bauer, von Frisch, Fr. Fichter, R. Flatt, V. Furlan, M. Grossmann, E. Hagenbach-Bischoff †, Fr. Heman †, K. Joel, H. Kinkelin †, Th. Kozak †, J. Landmann, F. Mangold, R. Michels, A. Riggenbach †, H. Ritschl, E. Ruck, H. Rupe, A. Simonius, O. Spiess, H. Veillon und K. Wieland.

Einen ersten Entwurf zur vorliegenden Arbeit habe ich völlig selbständig gemacht. Unter Leitung von Herrn Prof. Dr. F. Mangold fand eine Erweiterung und vor allem eine Vertiefung der Arbeit statt.

Ich danke Herrn Prof. Dr. F. Mangold herzlich für den mir erteilten Rat und seine wertvollen Anregungen. Ich danke auch allen meinen Lehrern verbindlich für die empfangene Belehrung.